



Signes, Données et Représentations Spatiales : Des éléments de sens dans l'élaboration d'un projet de territoire intercommunal. : Application au territoire de Thau

Pierre Maurel

► To cite this version:

Pierre Maurel. Signes, Données et Représentations Spatiales : Des éléments de sens dans l'élaboration d'un projet de territoire intercommunal. : Application au territoire de Thau. Sociologie. Université de Toulon, 2012. Français. NNT : 2012TOUL0005 . tel-00744069

HAL Id: tel-00744069

<https://theses.hal.science/tel-00744069>

Submitted on 22 Oct 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université du Sud Toulon Var - Ecole Doctorale n°509

Laboratoire I3M - EA3820

UMR TETIS AgroParisTech CIRAD Irstea

THÈSE

présentée par

Pierre MAUREL

soutenue le : **26 juin 2012**

pour obtenir le grade de Docteur en sciences de l'information et de la communication

Signes, Données et Représentations Spatiales : Des éléments de sens dans l'élaboration d'un projet de territoire intercommunal.

Application au territoire de Thau

THÈSE dirigée par :

BERTACCHINI Yann

Maître de Conférences, HDR, Université du Sud Toulon Var

JURY :

M. GRAMMACCIA Gino
M. BOURRET Christian

Professeur, Université Bordeaux 1, CRED. **Rapporteur**
Maître de Conférences, HDR, Université de Marne la Vallée,
Directeur de l'IFIS. **Rapporteur**

M. RASSE Paul

Professeur, Université de Nice Sophia-Antipolis, Directeur
laboratoire I3M. **Examineur**

M. DAVID Amos
M. BOUTIN Eric

Professeur, Université Nancy 2, LORIA. **Examineur**
Professeur, laboratoire I3M, Université du Sud Toulon Var.
Examineur

M. BERTACCHINI Yann

Maître de Conférences, HDR, Université du Sud Toulon Var,
Directeur de Thèse

*A mon épouse, Véronique,
sans qui je n'aurais jamais pu mener à bien cette recherche.*

*A ma mère, désormais en paix,
à qui je dois ma liberté professionnelle.*

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier Yann Bertacchini, pour avoir accepté de diriger ma thèse, pour la confiance qu'il m'a accordée, ses encouragements et précieux conseils tout au long de ce travail. C'est aussi la découverte de ses travaux en intelligence territoriale qui m'ont amené à choisir d'inscrire ma recherche dans le champ des sciences de l'information et de la communication.

Même si mes engagements professionnels à Montpellier ne m'ont pas permis d'y être présent physiquement aussi souvent que je l'aurais souhaité, je souhaite remercier les chercheurs du laboratoire I3M pour m'avoir ouvert, par leurs écrits et leurs rencontres, aux questions interdisciplinaires de leur communauté. J'adresse un remerciement particulier à Philippe Dumas et à Philippe Herbaux pour les échanges que nous avons pu avoir et pour leurs écrits éclairants.

Merci aux élus et acteurs de Thau de m'avoir ouvert les portes de leur territoire et accueilli comme un des leurs. Je tiens à remercier en particulier tous les agents du Syndicat Mixte du Bassin de Thau, Eymeric, Gilles, Jean-Jacques, Jean-Philippe, Marion, Muriel, Nadienka, pour leur gentillesse, leurs compétences et la confiance qu'ils m'ont accordé tout au long de cette aventure. J'adresse une mention spéciale à Luc Hardy, directeur du syndicat mixte, à l'origine de mon engagement sur ce terrain et de beaucoup d'innovations depuis 2005 qui ont fait l'originalité et l'intérêt de ce territoire.

Une partie de cette recherche s'appuie sur des entretiens et des échanges informels. Que toutes les personnes rencontrées en soient ici remerciées.

Mes remerciements vont aussi à tous mes collègues de l'UMR TETIS, et en particulier à Jean-Philippe Tonneau, pour m'avoir soutenu et soulagé dans les activités de l'UMR, surtout dans la dernière année de rédaction.

Je tiens à remercier la direction d'Irstea pour m'avoir donné les moyens de prendre du recul et du temps de l'autre côté de la Terre pour avancer dans cette recherche.

Le terrain de Thau a aussi été l'occasion de me rapprocher de collègues de l'UMR G-Eau et de partager nos compétences disciplinaires et nos travaux respectifs. Merci à Audrey, Olivier, Géraldine, Gabrielle, Sylvain pour nos moments d'échange.

Je souhaiterais adresser toute ma gratitude à messieurs Gino Grammaccia, Christian Bourret, Paul Rasse, Eric Boutin et Amos David pour l'intérêt qu'ils ont manifesté pour cette recherche en acceptant de faire partie du jury de thèse.

Merci à Ousmane, Mehdi, Paul, Ludovic, Stéphanie, Catherine, Gader, pour les échanges fructueux et les encouragements mutuels que nous avons eu à l'occasion des séminaires à Fréjus ou à Toulon.

Merci aussi à François et Denise, Gary et Kerry, Philippe et Françoise, Bertrand et Michèle, pour m'avoir accueilli dans les phases de rédaction itinérante de la thèse.

Enfin, mes pensées vont à mon épouse, Véronique, et à nos enfants, Juliette, Alban et Luce, pour leur tolérance et leur patience dans les longues périodes de rédaction prises sur notre vie de famille.

TABLE DES MATIERES

TOME 1 : CONSTRUCTION DE L'OBJET DE RECHERCHE ET FONDEMENTS THEORIQUES

| | |
|---|------------|
| INTRODUCTION : CONSTRUCTION DE L'OBJET DE RECHERCHE | 1 |
| I. LE CONTEXTE DE LA RECHERCHE : LA QUESTION CENTRALE DU SENS DANS LES NOUVEAUX PROJETS DE TERRITOIRE | 1 |
| <i>I.1. Des territoires sous l'influence de grands paradigmes.....</i> | <i>1</i> |
| <i>I.2. L'interaction du développement local et de l'intelligence territoriale.....</i> | <i>3</i> |
| <i>I.3. Les territoires locaux au défi de la rationalisation de l'action publique</i> | <i>6</i> |
| <i>I.4. Vers un enjeu de sens pour l'intelligence territoriale ?.....</i> | <i>9</i> |
| II. HYPOTHESES ET QUESTIONS DE RECHERCHE | 14 |
| III. LA POSTURE EPISTEMOLOGIQUE ASSOCIEE A NOTRE RECHERCHE | 16 |
| <i>III.1. Une recherche ancrée dans une approche communicationnelle et le paradigme du constructivisme</i> | <i>17</i> |
| <i>III.2. Une recherche positionnée dans les sciences de l'information et de la communication.....</i> | <i>19</i> |
| IV. METHODOLOGIE..... | 25 |
| <i>IV.1. Le choix d'une recherche-intervention.....</i> | <i>26</i> |
| <i>IV.2. Posture éthique du chercheur-intervenant.....</i> | <i>29</i> |
| <i>IV.3. Le choix de la méthode de l'étude de cas</i> | <i>32</i> |
| <i>IV.4. Principal terrain de recherche : le territoire de Thau.....</i> | <i>34</i> |
| <i>IV.5. Trois niveaux de cadrage de l'étude de cas</i> | <i>40</i> |
| <i>IV.6. Diversité des matériaux mobilisés.....</i> | <i>41</i> |
| V. PLAN DE LA THESE | 49 |
| PARTIE I : FONDEMENTS THEORIQUES DE LA RECHERCHE..... | 54 |
| VI. RETOUR SUR LE CONCEPT DE TERRITOIRE ET DE SES REPRESENTATIONS | 55 |
| <i>VI.1. Acceptions classiques et limites d'un concept multidimensionnel.....</i> | <i>55</i> |
| <i>VI.2. Paradigme systémique.....</i> | <i>60</i> |
| <i>VI.3. Paradigme constructiviste, réalités et représentations.....</i> | <i>64</i> |
| <i>VI.4. Le territoire vu comme un système complexe</i> | <i>102</i> |
| <i>VI.5. Synthèse du chapitre VI.....</i> | <i>122</i> |
| VII. DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL CENTRALISE A LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE | 124 |
| <i>VII.1. Quelques grandes étapes en France et leurs liens avec les dimensions informationnelles et communicationnelles</i> | <i>124</i> |
| <i>VII.2. Les spécificités de l'échelle intercommunale.....</i> | <i>160</i> |
| <i>VII.3. Le concept de projet de territoire.....</i> | <i>171</i> |
| <i>VII.4. La gouvernance territoriale à l'épreuve de la participation.....</i> | <i>179</i> |
| <i>VII.5. Synthèse du chapitre VII.....</i> | <i>198</i> |
| VIII. UNE APPROCHE INFORMATIONNELLE ET COMMUNICATIONNELLE DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL | 201 |
| <i>VIII.1. Les théories et modèles de communication</i> | <i>201</i> |

| | |
|--|-----|
| VIII.2. TIC et développement territorial : entre espoir et risque de déterminisme technologique | 210 |
| VIII.3. Panorama des recherches en sciences de l'information et de la communication sur le territoire..... | 215 |
| VIII.4. Intelligence territoriale : approche théorique et concepts liés | 216 |
| VIII.5. Place de la médiation dans les processus d'intelligence territoriale..... | 228 |
| VIII.6. Diversification des apprentissages et des formes de savoir dans le développement territorial..... | 250 |
| VIII.7. Synthèse du chapitre VIII | 290 |

TOME 2 : DES ELEMENTS DE SENS DANS L'ELABORATION D'UN PROJET DE TERRITOIRE INTERCOMMUNAL. APPLICATION AU TERRITOIRE DE THAU

PARTIE II : MICRO-ANALYSE DU DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE DE THAU : PLACE DES REPRESENTATIONS SPATIALES AU SEIN DES DISTIC.....294

| | |
|---|-----|
| IX. DISTIC A BASE DE REPRESENTATIONS SPATIALES : PROPOSITIONS METHODOLOGIQUES POUR LEUR CONCEPTION | 295 |
| IX.1. Conception d'un Distic | 296 |
| IX.2. Paramètres propres aux représentations spatiales | 298 |
| IX.3. Place des représentations spatiales dans les référentiels méthodologiques de l'ingénierie territoriale | 306 |
| X. CADRAGE 1 : DISTIC ET REPRESENTATIONS SPATIALES SUR THAU. ELARGISSEMENT DE LA COLLECTE ET DE L'INTERPRETATION DES SIGNES | 312 |
| X.1. Situation des Distic dans le développement de Thau | 312 |
| X.2. Panorama des Distic de Thau | 314 |
| X.3. Place et rôle du chercheur-intervenant dans ces Distic | 315 |
| X.4. Le cas des Distic du territoire numérique | 317 |
| X.5. Nature et fonctionnalités des représentations spatiales dans les Distic de Thau | 324 |
| X.6. Synthèse du chapitre X | 382 |

PARTIE III : MACRO-ANALYSE DE L'EMERGENCE ET DE L'AUTONOMISATION DU TERRITOIRE DE THAU384

| | |
|---|-----|
| XI. SYNOPTIQUE DU CONTEXTE DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE DE THAU..... | 384 |
| XII. UN TERRITOIRE A L'IDENTITE ENCORE INCERTAINE EN 2005, MALGRE DES MARQUEURS SPATIAUX FORTS LIES A L'EAU..... | 388 |
| XII.1. « Thau », un mot à la sémiotique encore instable | 388 |
| XII.2. Une identité collective liée aux activités portuaires et lagunaires | 390 |
| XII.3. L'eau, génératrice d'interdépendances locales et de territorialité | 392 |
| XIII. CADRAGE 2 : LA GESTION DE LA LAGUNE COMME SYMBOLE DE CONQUETE D'AUTONOMIE ET D'AUTOREFERENCE | 395 |
| XIII.1. Charte intercommunale et projet de pays (1985-2003), une expérience collective sans capitalisation des signes | 395 |
| XIII.2. 1er contrat de lagune et SMVM (1990-1995), deux symboles de l'autorité de l'Etat pour une territorialité lagunaire..... | 397 |
| XIII.3. 2ème contrat de lagune et observatoire d'Apogée (1996-2001), symboles de la dépendance de Thau | 400 |
| XIII.4. La lagune en crise au service de l'autonomisation du territoire (2003-2005) - SMTB et approche intégrée | 404 |
| XIII.5. Intelligence territoriale et « projet intention » porteur de sens (2005-2011) | 414 |

| | |
|--|------------|
| <i>Récapitulatif sur le processus de territorialisation de Thau</i> | 427 |
| XIII.6. | 427 |
| XIII.7. <i>Synthèse du chapitre XIII</i> | 429 |
| XIV. CADRAGE 3 : TERRITORIALISATION DE THAU OU INSERTION DANS UNE « GRANDE AGGLO » ? | 432 |
| XIV.1. <i>Thau, un déficit initial d'image face à Montpellier la communicante</i> | 434 |
| XIV.2. <i>Des intercommunalités au démarrage difficile</i> | 436 |
| XIV.3. <i>Une culture politique locale peu propice au dialogue interterritorial</i> | 438 |
| XIV.4. <i>Une première tentative de fusion Montpellier-Thau en 2005 : l'absence de « projet-intention » partagé</i> | 442 |
| XIV.5. <i>La campagne municipale de 2008 : l'absence d'espaces publics délibératifs sur la recomposition de l'intercommunalité</i> | 451 |
| XIV.6. <i>2ème tentative de fusion en 2009 : Thau à l'épreuve du marketing territorial montpellierain</i> | 454 |
| XIV.7. <i>Synthèse du chapitre XIV</i> | 497 |
| DISCUSSION ET CONCLUSION | 502 |
| XV. APPORTS DE LA RECHERCHE | 502 |
| XV.1. <i>Retour sur les hypothèses et discussion</i> | 502 |
| XV.2. <i>Apports méthodologiques</i> | 507 |
| XVI. LIMITES DE LA RECHERCHE | 509 |
| XVII. PERSPECTIVES | 511 |
| XVII.1. <i>Perspectives en lien avec le terrain d'étude : vers une montée en puissance de l'intelligence territoriale ?</i> | 512 |
| XVII.2. <i>Perspectives dans le champ des SIC : un investissement théorique et pragmatique pour une approche spatiale de l'intelligence territoriale</i> | 513 |
| LISTE DES FIGURES | 516 |
| LISTE DES TABLEAUX | 520 |
| LISTE DES SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS | 522 |
| BIBLIOGRAPHIE | 527 |
| ANNEXES | 569 |
| ANNEXE 1 : LISTE DES SITES WEB CONSULTES EN LIEN AVEC LE TERRITOIRE DE THAU | 570 |
| ANNEXE 2 : PROCESSUS DE FABRICATION D'UNE MAQUETTE EN 3D | 573 |
| TABLE DES MATIERES DETAILLEE | 578 |

TOME 1

Construction de l'objet de recherche et fondements théoriques

Introduction : Construction de l'objet de recherche

Nous commençons cette introduction par la genèse de notre questionnement sur la capacité des territoires à promouvoir encore des formes de développement par les acteurs locaux qui fassent sens dans un contexte réglementaire certes de plus en plus contraignant, mais qui offrent des opportunités aux acteurs locaux. Sur cette base, nous formulons nos hypothèses de recherche. Nous présentons ensuite le cadre épistémologique et méthodologique de notre recherche positionnée dans les paradigmes de la complexité et du constructivisme. Nous justifierons et argumenterons son inscription dans le champ pluridisciplinaire des sciences de l'information et de la communication. Nous décrivons ensuite l'étude de cas retenue, celle du territoire de Thau, pour mettre à l'épreuve nos hypothèses de recherche. Nous terminons en présentant le plan de notre recherche.

I. Le contexte de la recherche : la question centrale du sens dans les nouveaux projets de territoire

I.1. Des territoires sous l'influence de grands paradigmes

A l'aune du nouveau millénaire, même si la mondialisation est devenue un phénomène a priori irréversible (Mattelart et Tremblay, 2003), les territoires expérimentent de nouvelles formes de développement (Alcouffe, Ferrari et al., 2002). L'ensemble de nos sociétés et la biosphère sont

désormais liées par des interdépendances mutuelles, la planète entière est devenue notre espace domestique où s'articulent les continents, les états, les régions, les territoires locaux. Les technologies de l'Information et de la Communication, en particulier Internet, ont accompagné et accéléré ce vaste mouvement d'ensemble, les idées, les chiffres et les images pouvant dorénavant traverser la planète de manière quasi instantanée.

Trois paradigmes¹ majeurs sont apparus pratiquement simultanément 20 ans plus tôt : celui de la globalisation économique néo-libérale à la chute du mur de Berlin en 1989, celui du développement durable avec le rapport Brundtland publié en 1987, suivi du sommet de la Terre à Rio en 1992, celui de la société de l'information, expression aux contours vagues, mais réactivée à l'occasion notamment du discours d'Al Gore en 1993 sur les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) (Miège, 2008). Si le premier s'est rapidement imposé à l'ensemble de nos sociétés, le deuxième est semble-t-il en passe de le rattraper, aidé en cela par les prévisions écologiques de plus en plus alarmistes et par la tempête économique et financière de 2008, toujours en cours, qui démontre l'incapacité des marchés à s'autoréguler. Les deux constituent de puissants mythes mobilisateurs qui donnent aux acteurs territoriaux des clés d'interprétation d'un monde toujours plus complexe et du sens à leurs interventions qu'ils peuvent ainsi légitimer. Le troisième paradigme, qu'il conviendrait mieux de désigner sous le vocable d'« économie numérique » (Rallet, 2006) ou de « société des technologies de l'information » (Vitalis, 2007, p.168), constitue une révolution technologique en permettant la numérisation, le traitement et la diffusion massive et quasi instantanée de gigantesques quantités de données, et en démultipliant les possibilités d'interactivité, de mise en relation et de coordination.

Parallèlement et en partie en réaction à ces changements d'ampleur planétaire, les Etats-nations ont progressivement réorganisé leurs systèmes administratifs et politiques et revu leurs politiques publiques territoriales. Ces réorganisations ont été particulièrement importantes en France sur ces quinze dernières années, avec une complexification croissante de l'architecture territoriale. (Bonin, Caron et al., 2001).

On peut emprunter ici aux politistes le concept de référentiel d'une politique pour qualifier ces changements successifs d'orientation des politiques publiques (Muller, 2006) (Faure et Pollet, 1995). Selon Pierre Muller (*op.cit.*, p.62), ces référentiels correspondent à des représentations de la réalité, des visions du monde, basées sur des valeurs et des normes, qui se déclinent ensuite en raisonnements logiques de causes à effets. Ce sont des constructions collectives d'un système de justification, qui donne un sens à l'action publique, qui légitime une autorité (l'Etat, le gouvernement

¹ Dans « La Méthode », Edgar Morin (1991) désigne le paradigme comme un ensemble de croyances a priori, de manières de raisonner, de sens donnés aux mots qui vont de soi – sur lesquels on ne s'est jamais interrogé – et qui confèrent à nos jugements une valeur d'évidence, d'irréfutabilité. Des paradigmes différents qui se télescopent dans la communication sont ainsi sources d'incompréhension.

local, ...) et qui situe l'individu et son environnement immédiat dans le monde. Ces référentiels sont alors retranscrits dans des textes de loi et des instruments opératoires nécessaires à l'action. Ainsi, dans le cadre de politiques publiques territoriales, des valeurs d'égalité se traduiront par des normes de redistribution entre territoires ou d'équivalence entre territoires dans les dispositifs de gouvernance. Des valeurs morales déboucheront sur des normes d'interdiction et de contrôle.

Après une longue période d'aménagement centralisé, basé sur une hiérarchie pyramidale des territoires emboîtés en poupées russes, le milieu des années 1990 voit émerger le modèle du polycentrisme maillé de la Datar, offrant une vision égalitaire entre les territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux, locaux, régionaux ou nationaux. C'est l'époque des bassins de vie et des espaces vécus qui obtiennent une première reconnaissance institutionnelle en 1995 avec la notion de pays introduite par la loi Pasqua². Cette loi est ensuite reprise et adaptée en 1999 par la loi Voynet³ pour renforcer la prise en compte du développement durable et la participation des acteurs. Toujours en 1999, la loi Chevènement⁴ a quant à elle fortement modifié le paysage français de l'intercommunalité en créant trois types d'intercommunalités institutionnelles selon des seuils de population (communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines).

Au modèle de régulation croisée du jacobinisme apprivoisé où les services déconcentrés de l'Etat assouplissaient la règle avec les réseaux notabiliaires locaux (Grémion, 1976), succède celui de la négociation entre l'Etat et de nombreux acteurs locaux par le biais du contrat, décliné à différentes échelles (depuis les Contrats de Plan Etat Region jusqu'aux contrats de quartiers en passant par les chartes de pays ou les contrats d'agglomération) et basé sur des projets. Le slogan des pays, « *un territoire, un projet, un contrat* » résume assez bien la vision sur laquelle repose ce nouveau référentiel d'aménagement du territoire basé sur le principe de subsidiarité et le rôle régulateur et négociateur de l'Etat.

I.2. L'interaction du développement local et de l'intelligence territoriale

Les sciences de l'information et de la communication (SIC) ont commencé à véritablement s'intéresser au local et au territoire à partir du milieu des années 1980 avec la décentralisation et le développement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) dans les collectivités territoriale (Pailliat, 1995d). Les recherches ont aussi été influencées par l'évolution des formes de développement territorial et des paradigmes dominants car ils modifiaient d'autant les rapports entre société, territoire et communication (Raoul, 2003).

² Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, dite loi Pasqua

³ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, dite loi Voynet

⁴ Loi n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement

Plusieurs objets ont ainsi été explorés durant cette période de la fin du 20^{ème} siècle : les relations entre territoires et médias (Pailliar, 1993; Pélissier, 2002a), les réseaux NTIC comme vecteurs d'aménagement et de développement (Musso et Rallet, 1995; Bouquillion et Pailliar, 2003), la communication des collectivités territoriales et le marketing territorial (Cardy, 1997; Gastambide, 2005; Pailliar, 2005). L'importance de la montée du paradigme du développement durable n'a pas non plus échappé aux sciences de l'information et de la communication. Des recherches ont par exemple été menées sur l'émergence des mots liés au développement durable (Petiot, 1994) ou sur la médiation des espaces naturels (Boillot-Grenon, 2003).

C'est à cette époque qu'ont aussi démarré les premiers travaux en intelligence territoriale (Bertacchini, 2000) apportant un regard original des sciences de l'information et de la communication sur les processus de développement territorial endogène. Le sens donné à l'action collective territoriale par des processus informationnels et communicationnels occupe une place centrale dans cette approche. Yann Bertacchini définit ainsi l'intelligence territoriale comme « *un processus informationnel et anthropologique, régulier et continu, initié par des acteurs locaux physiquement présents et/ou distants qui s'approprient les ressources d'un espace en mobilisant puis en transformant l'énergie du système territorial en capacité de projet* » (Bertacchini, 2004a, p.3). L'intelligence territoriale nécessite donc un changement des acteurs du local dans le traitement des signes et des informations pour s'extraire des routines communicationnelles et rentrer dans une logique de projet partagé. Elle suppose aussi l'adoption d'une posture collective de veille territoriale afin d'anticiper les risques de rupture (Herbaux et Bertacchini, 2005; Bouchet, Bertacchini et al., 2006). Le territoire est ici abordé selon une approche systémique (von Bertalanffy, 1968; Le Moigne, 2006), c'est à dire comme « *un ensemble d'éléments en interaction dynamique organisés en fonction d'un but* » (de Rosnay, 1975, p.93). Selon Yan Bertacchini, le déploiement des TIC dans les territoires leur permet aussi d'émerger sur le web dans une dimension virtuelle, en cohabitation avec leur dimension physique, à condition cependant de les nourrir en contenus numériques, en « *capital formel* », par une approche d'intelligence territoriale. Le territoire virtuel devient ainsi pleinement porteur de l'image et de la mémoire du territoire et révélateur des liens au sein du territoire et entre territoires (Perrin, 2010). Cette cohabitation serait même « *un préambule à toute politique de développement, qu'il s'agisse de politique de mutation territoriale, de reconversion, ou d'innovation* » (Le Groupe Going et Bertacchini, 2004).

Philippe Dumas précise qu' « *avec le concept d'intelligence territoriale, nous envisageons un saut qualitatif vers une notion identitaire qui affirme son caractère flou, mouvant, rétif à toute définition positiviste, mais qui permette en revanche de penser et de communiquer par rapport à la complexité à l'incertitude du monde socioéconomique contemporain ... l'intelligence territoriale joue sur le*

rapprochement entre l'intelligence comme processus cognitif et d'organisation de l'information, et le territoire comme espace de relations signifiantes » (Dumas, 2007, p.30).

La décentralisation et l'émergence des pays ont offert un terreau favorable à ces processus d'intelligence territoriale fondés sur l'initiative et la mise en réseau des acteurs locaux pour imaginer leur propre développement (Bertacchini, 2000; Herbaux, 2002; Le Groupe Going et Bertacchini, 2004; Bertacchini et Boutin, 2007; Bertacchini et Herbaux, 2007). Il y a eu en effet à cette période conjonction entre deux dynamiques de changement congruentes, celle descendante et normative, prescrite par la loi Voynet et celle ascendante portée par les territoires locaux. L'originalité de cette loi a été en effet d'encourager la coopération sans imposer a priori des regroupements et donc de périmètres non désirés. Les pays se sont alors créés sur la base d'un tissu social cohésif et de la volonté endogène d'un avenir partagé (matérialisée par une charte à forte portée symbolique) d'où découlait mécaniquement leur périmètre géographique (Angeon et Bertrand, 2009), comme l'indique l'extrait suivant⁵ du texte de loi (mots soulignés par nous même) : « Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent ont vocation à se regrouper en pays. "II. - Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres. Il constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Ce projet prend la forme d'une charte de développement du pays ».

Dans ce texte de loi, les mots n'ont pas uniquement une signification technique, ils sont aussi révélateurs d'une conception idéalisée du développement local sous-tendue par des valeurs comme la solidarité, la cohésion, l'élaboration d'un avenir partagé, la territorialité et le sentiment d'appartenance. Les guides d'élaboration des pays font référence à ces valeurs et à l'importance des mots : « Le terme de « charte » apparaît ici particulièrement riche de significations. Porteuse d'autonomie, mais également de responsabilité collective et d'engagement, la charte est un document à caractère officiel dont l'esprit apparaît cependant tout autant que la lettre » (ETD, DATAR et al., 2001).

La création des pays a aussi déclenché une dynamique de mobilisation et de concertation permanente entre les élus, les acteurs publics et la société civile comme le souligne la Datar⁶ dans son éditorial du guide de mise en œuvre des pays : « La constitution d'un pays permet aux acteurs locaux de prendre en main le devenir de leur propre territoire.... Le projet est plus que jamais au cœur de la démarche de pays, initiée par les communes et leurs groupements. ... À travers leurs

⁵ Article 22.-I de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT)

⁶ Datar : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale

conseils de développement, qui associent leurs forces vives, qu'elles viennent des milieux économiques, sociaux, culturels ou associatifs, les pays contribuent à développer la démocratie participative sur leurs territoires, et à fédérer la population autour d'enjeux d'avenir partagés » (DATAR, 2004b).

En pratique, ce rôle fédérateur des pays autour d'un projet partagé se heurte toutefois à des jeux de recomposition des alliances entre différents niveaux territoriaux, l'enjeu étant l'émergence éventuelle d'une collectivité chef de file (département ou région) du développement local (Guerin et Moquay, 2009). De plus, les pays manquent de ressources pour affirmer leur politique vis à vis de structures territoriales englobées dans leur périmètre dont ils sont sensés coordonner l'action, comme les parcs naturels régionaux et surtout les agglomérations, mais qui disposent en pratique de moyens financiers et d'expertise ainsi que d'attributions de planification largement supérieurs aux pays (*ibid*, p.112).

I.3. Les territoires locaux au défi de la rationalisation de l'action publique

Vers les années 2005, la crainte du déclin économique de la France pousse le gouvernement à adopter un nouveau modèle d'aménagement, celui du district industriel, qui vient se superposer aux précédents. Alors que la logique antérieure reposait sur la cohésion territoriale, la redistribution, le développement local, mais n'arrivait visiblement pas à enrayer le déclin national, le nouveau référentiel mise désormais sur la compétitivité. Elle se traduit par une mise en compétition des territoires et des métropoles au moyen d'appels à projets pilotés par des agences (coopération métropolitaine, pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale, plan Campus, etc). Le changement de dénomination de la Datar en Diact (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires) symbolise ce changement de référentiel. L'Etat concentre désormais ses moyens en diminution sur quelques domaines et quelques pôles susceptibles d'entraîner l'ensemble du territoire national, en laissant aux régions et aux départements la responsabilité de la solidarité territoriale. Ce nouveau référentiel de l'Etat se traduit finalement par un mouvement de recentralisation avec la mise en œuvre d'une forme de gouvernement à distance (Epstein, 2009). Il n'intervient plus directement sur le terrain en appui aux communes par le biais de l'ingénierie publique mais il agit plus par des mécanismes à distance. Ceci se manifeste par une réorganisation lourde de l'administration étatique, par la mise en place d'outils et de procédures imposés aux territoires locaux pour accéder à des guichets financiers, par l'établissement de procédures de suivi et de contrôle des projets financés ainsi que d'indicateurs de performance.

Enfin, cette réorientation politique s'accompagne actuellement d'une nouvelle réforme des collectivités territoriales (Nemery, 2009), dite « acte III de la décentralisation », qui prolonge l'acte II

de 2004, l'objectif restant de rationaliser la carte de l'intercommunalité en réduisant le nombre de structures intercommunales. Cela se traduit par un renforcement du pouvoir des intercommunalités dites institutionnelles et de planification, dotées d'une fiscalité propre et d'une légitimité politique indirecte⁷, au détriment des pays qui avaient une fonction de coordination et de contractualisation ainsi que des structures intercommunales qui avaient une fonction strictement de gestion (syndicats de gestion des déchets, de l'assainissement, ...). Ces territoires d'intercommunalités institutionnelles englobent au 1^{er} janvier 2010 94,8% des communes françaises et 89,1% de la population⁸.

La loi de décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain⁹ a doté les intercommunalités d'un nouvel outil d'intervention, le Schéma de Cohérence Territoriale (Scot). Le Scot est un outil de planification territoriale qui repose sur un projet de territoire à dix ou quinze ans pour mettre en cohérence différentes politiques sectorielles locales en matière de logement, d'urbanisme communal, de transport et d'équipement commercial. Elaboré de manière concertée sur un périmètre établi au préalable à l'échelle de plusieurs communes ou regroupements de commune, il fixe des objectifs. Le législateur avait fait le pari que les territoires de planification des Scot rejoindraient progressivement ceux des territoires de projet (les pays) pour élaborer des stratégies spatiales cohérentes à l'échelle des bassins de vie, voire se superposeraient. Dix années plus tard, les résultats sont mitigés : dans la plupart des cas, les Scot et les projets de pays se sont souvent spécialisés sans se rencontrer et avec des périmètres différents, contribuant ainsi, comme nous l'avons vu, à la volonté actuelle de simplifier la carte de l'intercommunalité (Geppert, 2008, p.113).

La mise en œuvre des politiques publiques territoriales s'accompagne aussi de « *politiques de la représentation* » (au sens cognitif, informationnel et communicationnel du terme), c'est à dire de dispositifs de représentation formelle de la réalité, comme l'a bien montré Jean-Pierre Le Bourhis dans ses travaux sur la gestion de l'eau et le risque d'inondation (Le Bourhis, 2004, 2007). Ces représentations prennent la forme de mesures, de chiffrages, de statistiques, de bases de données avec leurs modèles conceptuels et leur description sémantique, de cartographies avec leurs légendes imposées, d'indicateurs, de résultats de modèles. Le guide cartographique pour les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (Sage) ainsi qu'un document règlementaire relatif à ces instruments¹⁰ constituent une bonne illustration du cadrage cognitif imposé par la politique publique de l'eau (SIEE, 1995). Ces représentations jouent un rôle fondamental pour l'Etat car elles permettent, notamment par le biais de la cartographie, d'imposer des grilles de lecture et d'interprétation d'une réalité complexe pour arriver à des représentations partagées à la fois de

⁷ Les intercommunalités institutionnelles sont dotées d'un organe politique, le conseil communautaire, composé d'élus, en particulier les maires, désignés par les conseils municipaux des communes membres.

⁸ Source : DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales)

⁹ Loi Solidarité et Renouvellement Urbain n°2000-1208 du 13 décembre 2000, dite loi SRU

¹⁰ L'annexe II de la circulaire du 21 avril 2008 relative aux Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux donne une « liste indicative des documents cartographiques à produire pour l'élaboration du Sage »

l'objet à gérer et de la communauté des acteurs concernés. Elles confortent aussi l'autorité de l'Etat, légitiment l'action publique et régulent les pratiques des acteurs du territoire.

Paradoxalement, dans un monde dominé par des enjeux économiques et écologiques ainsi que par des flux informationnels à l'échelle planétaire qui pouvaient laisser croire à l'abolition des liens de proximité géographique (Eveno, 2004), les territoires intercommunaux aux échelles locales des bassins de vie et d'emploi deviennent la brique de base d'un développement plus durable comme l'indique Pierre Calame dans son livre sur l'œconomie (Calame, 2009). Ces communautés s'imposent comme le bon échelon territorial pour une médiation entre les individus et le monde, médiation nécessaire pour plusieurs raisons d'ordre écologique, économique, énergétique, social et de gouvernance (*ibid*, p.378-379). Pour qu'un territoire devienne acteur local dans ces processus globaux, cet auteur identifie trois étapes :

- « L'entrée en intelligibilité », c'est à dire l'effort pour partager les informations et se doter d'une compréhension partagée de ce que l'on est et de ce qu'est le monde extérieur ;
- « L'entrée en dialogue » qui est le préalable à la construction d'une conscience d'un destin partagé et transforme les relations de transaction en relations de confiance, la confiance étant une « notion fondamentale de la modernité » (Giddens, 1994) ;
- « L'entrée en projet » qui donne une vision commune (versant de l'unité), la référence qui donne du sens aux actions locales (versant de la diversité) dans un contexte global.

Ces trois étapes permettent de faire émerger trois niveaux progressifs et complémentaires de communautés :

- une « *communauté épistémique* », proche du sens donné par Haas (1992), à savoir une communauté faite d'experts et de non experts qui produit des connaissances nouvelles basées sur des critères scientifiques ou techniques et utilisées ensuite pour définir des politiques publiques. Ce concept a été utilisé pour caractériser l'émergence de communautés à des échelles macro, comme par exemple un réseau francophone sur les savoirs botaniques (Millerand, Heaton et al., 2011). Mais nous pensons qu'il peut aussi s'appliquer aux processus locaux de planification territoriale quand des collectifs d'acteurs s'engagent dans des diagnostics partagés de leur territoire en préalable à un plan d'actions.
- Une « *communauté de destin* » que l'on retrouve au niveau territorial quand les acteurs locaux arrivent à dégager, à partager et à entretenir dans le temps une même vision du futur du territoire.
- Une « *communauté d'action* », c'est-à-dire dans notre cas l'ensemble des acteurs qui vont définir et mettre en œuvre les plans d'action pour atteindre la vision partagée à la base de la communauté de destin.

Nous voyons ici que chacune de ces trois étapes pose un défi de création de sens, que ce soit dans la compréhension individuelle et collective des situations, la contribution à l'élaboration d'un projet ou l'articulation avec l'action. C'est bien ce défi de sens que se propose de relever l'intelligence territoriale à travers une approche informationnelle et communicationnelle des processus de développement local (Bertacchini, 2010).

La question est alors de savoir dans quelle mesure les territoires locaux soumis aux nouvelles normes descendantes et aux nouveaux instruments de rationalisation de l'action publique abordés plus haut sont en capacité à s'engager dans des démarches d'intelligence territoriale telles qu'elles ont pu être pratiquées par exemple au sein des pays.

I.4. Vers un enjeu de sens pour l'intelligence territoriale ?

Les premières définitions que nous avons données de l'intelligence territoriale soulignent l'importance du sens dans les processus d'intelligence territoriale. Cette notion de sens a été largement traitée dans les années 60 dans le cadre de la linguistique structurale (de Saussure, 1979), et plus récemment, avec les tournants pragmatique puis de la sémiotique, en intégrant tout ce que commande la situation d'énonciation : l'intersubjectivité et le contexte dans les échanges verbaux, l'activité et l'intentionnalité des locuteurs, la circularité des échanges, les médias supports à l'interaction. Les signes échangés sont multiples, polysémiotiques, et ne se limitent pas aux signes linguistiques. L'action communicationnelle ne met pas en relation un sujet et un objet, mais deux sujets pris dans leur intersubjectivité. Comme l'indique Daniel Bougnoux, « *C'est l'homme agissant sur (les représentations de) l'homme par le détour des signes* » (Bougnoux, 1999, p.95). Dans cette approche pragmatique, l'information échangée dans l'acte de communication « *ne circule pas de l'émetteur au récepteur comme un contenu passe d'un réservoir dans un autre* » (ibid, p.94), mais s'inscrit dans un dialogue entre plusieurs mondes propres. Le sens résulte d'une construction personnelle et d'une médiation entre les sujets qui échangent, jamais prévisible à l'avance. Le sens accordé au signe perçu dépend de l'adhésion à un code pris au sens large, c'est à dire un système de significations partagées, une certaine culture, et ce système évolue avec les communications : « *La communication produit du sens, et par conséquent les personnes qui s'échangent du sens produisent du sens ensemble (...) à force de produire ensemble, on finit par produire des changements, des évolutions dans les représentations qu'on se fait des choses. Mais cela n'est pas de l'action, c'est du symbolique* » (Lamizet, 1994, p.145).

Ramené au champ de l'intelligence territoriale, Yann Bertacchini associe la question du sens à celui de la territorialité, prise comme un véritable phénomène informationnel et communicationnel qui transforme un espace en un territoire (Bertacchini, 2002b) : « *le territoire ne peut émerger que grâce*

à la constitution de la territorialité construite dans une dimension de sens par l'interaction de l'acteur avec l'espace et avec les autres intervenants, au travers des trois dimensions physique, cognitive et normative / symbolique » (Bertacchini, 2000, p.103). Cette question d'émergence du sens se décline selon lui de la manière suivante dans les trois plans d'un territoire entre des acteurs dotés au départ de référentiels multiples : (i) dans l'espace physique quand des acteurs s'approprient des ressources de cet espace partagé pour l'exercice de leurs activités, appropriation plus ou moins régulée et négociée au sein du réseau des parties concernées par ces ressources, (ii) dans l'espace logique quand les acteurs produisent, échangent et adhèrent à des représentations de la réalité territoriale (ses objets constitutifs, matériels ou conceptuels, et leurs relations), (iii) dans l'espace identitaire, quand les acteurs se réfèrent à des symboles et des rituels partagés.

Les territoires locaux qui semblent sortir renforcés de la nouvelle réforme des collectivités territoriales sont les intercommunalités institutionnelles. Relevant avant tout du code de l'urbanisme, le Scot qui constitue l'instrument principal d'intervention s'impose non seulement aux espaces urbains mais aussi aux espaces ruraux et aux espaces naturels situés à l'intérieur de son périmètre. L'Etat affiche d'ailleurs une volonté forte que l'ensemble du territoire national soit couvert par les Scot d'ici 2017 en prévoyant dans le code de l'urbanisme d'appliquer une règle de constructibilité limitée à toutes les communes françaises non couvertes par un Scot à cette date¹¹.

A la différence des anciens outils d'aménagement intercommunaux communaux et qui relevaient strictement d'une démarche d'urbanisme réglementaire, les Scot et les Plans Locaux d'Urbanisme doivent désormais se fonder sur un projet de territoire à moyen terme (10 à 15 ans) élaboré par les collectivités concernées. L'expression de ce projet est formulée dans le deuxième des trois documents constitutifs d'un Scot, le « *Projet d'Aménagement et de Développement Durable* ». Sa traduction réglementaire figure dans la troisième partie, dite « *Document d'Orientation Générale* ».

L'extrait ci-dessous du code de l'urbanisme montre la nature avant tout fonctionnelle du contenu du projet de développement d'un Scot¹² :

« *Le projet d'aménagement et de développement durables fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages, de préservation des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques* ».

¹¹ Article L122-2 du code de l'urbanisme

¹² Article L122-1-3 du code de l'urbanisme

La référence dans le Scot à la notion de « *projet* » est porteuse de nombreuses ambiguïtés par rapport au slogan « *un territoire, un projet, un contrat* » qui caractérisait la mise en place des pays. Les comptes rendus des rencontres nationales des Scot¹³ montrent qu'un débat existe entre les tenants de documents à connotation strictement technique et ceux qui les considèrent comme des documents reflétant une vision politique de l'avenir du territoire et donnant ainsi du sens à l'action (DGUIHC, 2005).

Par rapport à la portée symbolique et signifiante de la charte de pays abordée précédemment, les textes règlementaires sur les Scot ont en effet une tonalité beaucoup plus technocratique. Il ne figure plus de références explicites aux notions d'espace vécu, de communautés d'intérêt, de projet commun, de solidarité entre l'urbain et le rural, même si cela peut être interprété en creux à la lecture des différents articles traitant du Scot¹⁴. Ainsi, le document règlementaire d'un Scot « *détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers* »¹⁵. Ce même document « *arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* »¹⁶. Le périmètre déterminé dès le début de l'élaboration d'un Scot doit répondre à des critères fonctionnels multiples et être validé par les élus selon des règles complexes de représentativité (nombre de communes, nombre d'habitants)¹⁷. Les personnes publiques obligatoirement associées à l'élaboration du Scot sont désignées¹⁸ et les engagements en matière de concertation avec les habitants, les associations locales et les autres acteurs concernés doivent être définis dès le départ¹⁹.

La montée en puissance du paradigme du développement durable et sa reconnaissance en France à travers les lois récentes dites du Grenelle renforcent cette technocratisation de l'action publique en complexifiant les normes et la réglementation. L'extrait du code de l'urbanisme présenté ci-dessous illustre comment les enjeux du développement durable développés dans le cadre du Grenelle de l'Environnement ont accru significativement la complexité et les échelles des phénomènes à prendre en compte. Nous avons souligné les parties qui correspondent aux ajouts par rapport à la précédente version de l'article, datée du 1^{er} janvier 1997.

Article L.110 du code de l'urbanisme en vigueur au 6 août 2009

Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin

¹³ Site internet de la fédération nationale des Scot : www.fedescot.org/

¹⁴ Articles L122-1-1 à L122-19 du code de l'urbanisme

¹⁵ Extrait de l'article L122-1-4

¹⁶ Extrait de l'article L122-1-5

¹⁷ Article L122-3

¹⁸ Articles L122-7

¹⁹ Article L300-2

d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.

De nouveaux mots, de nouveaux concepts (émissions de gaz à effet de serre, biodiversité, continuités écologiques, vont ainsi se propager par des opérations de traduction successives dans les sphères de l'administration nationale et locale, des associations environnementalistes puis chez les élus et les acteurs des territoires locaux, jusqu'à envahir l'espace public. Cette complexification de l'action publique va obliger les élus et acteurs locaux à identifier, formaliser et s'approprier de nouveaux objets de la réalité pour en faire des objets de gestion et pour légitimer dans leurs discours les interventions liées à ces objets. La désignation de ces objets par l'Etat affecte donc les processus de territorialisation et les phénomènes de territorialité car ceux-ci supposent d'effectuer « *une interprétation cognitive des objets (distinguer, associer, mémoriser, intégrer) et de créer un univers cognitif qui donne sens à ses éléments* » (Bertacchini, 2000, p.88).

Enfin, le fait que les principaux instruments de planification et de régulation territoriale aux échelles locales (Scot, PLU) soient rattachés au code de l'urbanisme oriente fortement le profil des équipes coordinatrices, ainsi que les référentiels et représentations à l'œuvre dans les processus collectifs d'élaboration des projets de territoire. Du fait de ces évolutions en faveur d'une vision urbaine du monde et des changements dans la sociologie et les activités du monde rural, les organisations agricoles peinent désormais à s'imposer comme les représentants légitimes des acteurs et des espaces ruraux dans les nouveaux dispositifs de gouvernance territoriale (Guerin et Moquay, 2009; Petit, Barthès et al., 2010). Les services déconcentrés de l'Etat qui représentaient le monde rural au niveau départemental connaissent les mêmes incertitudes depuis qu'ils ont fusionné avec les services chargés de l'urbanisme et de l'équipement dans le cadre de la réforme de l'Etat. Ces évolutions amènent ainsi une difficulté supplémentaire pour arriver à des visions et des plans d'actions porteurs de sens pour l'ensemble des acteurs d'un territoire, c'est à dire qui reposent sur

une interprétation partagée de la réalité et des actions à mener par les uns et les autres pour agir sur elle (Agostinelli, 2004).

Mettre en œuvre des processus endogènes d'intelligence territoriale dans ce nouveau contexte de l'action publique territoriale, plus normatif, plus technocratique, plus complexe et dominé par une vision urbaine, soulève ainsi des questions de sens qui se posaient auparavant avec moins d'acuité :

- Comment des territoires identitaires peuvent-ils émerger de ces cadrages descendants, sur des périmètres imposés d'entrée de jeu et dotés d'une faible légitimité politique, sur des objets d'intérêt définis normativement ?
- Comment arriver à fluidifier la circulation de l'information et à agir sur les situations de communication au sein de réseaux d'acteurs plus nombreux et aux codes plus hétérogènes pour arriver à une compréhension partagée des situations observées et des actions à entreprendre ?

Mais d'un autre côté, ces injonctions descendantes de structuration de réseaux d'acteurs locaux autour de l'élaboration d'un projet de développement ne constituent-elles pas autant d'opportunités d'émergence ou de consolidation de territoires « intelligents » ?

Ces réglementations imposent en effet un cadre procédural à l'action publique : à titre d'exemple, la réalisation d'un Scot passe obligatoirement par la définition des modalités d'organisation et de concertation, par un état des lieux initial, y compris de l'environnement, puis par l'élaboration d'un projet d'aménagement, et enfin par des mesures de suivi et d'évaluation des actions entreprises. Il en va de même pour d'autres instruments de l'action publique territoriale tels que les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (Sage) ou les Agendas 21 locaux. C'est ce que les politistes appellent des « *procédures constitutives* » (Thoenig et Duran, 1996) ou encore des « *politiques procédurales* » (Lascoumes et Bourhis, 1998), à savoir des démarches voulues par l'Etat pour institutionnaliser et encourager l'intelligence collective locale en se basant sur le paradigme de la rationalité limitée (Simon, 1982). Cet encouragement à la coopération conduit à une forme de « *communication obligatoire* » (Thoenig et Duran, *op.cit.*, p.603) sous peine pour les acteurs non coopératifs de se marginaliser. La formulation et la résolution des problèmes imposent ainsi un apprentissage collectif, à la fois cognitif et relationnel, une forme de « *conceptualisation conjointe* » (*Ibid*). Ces procédures requièrent aussi la création de dispositifs de représentations de la complexité territoriale (études, statistiques, cartographies, ...) et la disponibilité de compétences en ingénierie territoriale²⁰.

Même si l'évolution récente de la doctrine de l'Etat vers une forme verticalisée de « *gouvernement à distance* » (Epstein, 2005) remet en question cet accompagnement des acteurs locaux vers plus

²⁰ L'ingénierie territoriale a été définie par la DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires) comme « l'ensemble des concepts, outils et dispositifs mis à la disposition des acteurs du territoire pour la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire » (Landel, 2007).

d'autonomie et de transversalité, il n'en demeure pas moins que des opportunités d'action collective subsistent, à condition que les acteurs locaux s'en saisissent au bénéfice de leur propre développement. Les ressources en ingénierie territoriale peuvent servir non seulement à la bonne exécution de procédures règlementaires mais aussi à améliorer la médiation au sein des réseaux d'acteurs locaux. De la même manière, les politiques de la représentation qui accompagnent le déploiement et la stabilisation de politiques publiques descendantes peuvent également être utilisées dans une logique d'ingénierie d'accompagnement de l'action collective locale.

Ainsi, parmi les instruments de représentation de la réalité, ceux basés sur la dimension spatiale des objets et des phénomènes territoriaux nous paraissent présenter un réel potentiel de médiation et de création de sens. La question du développement territorial s'adresse, par essence même, à des phénomènes avec des ancrages spatiaux. A ce titre, ils touchent le domaine de la propriété privée et des dimensions sensibles, individuelles et collectives, comme l'identité, la territorialité, l'attachement aux lieux, aux espaces familiers, aux émotions, comme l'ont montré depuis longtemps de nombreux chercheurs en géographie sociale (Raffestin, 1987; Bailly, 1991; Di Méo, 1998). Communiquer sur l'espace, sur les territoires peut se faire, bien entendu, à l'aide de mots. Mais il y a aussi des choses qu'on ne peut raconter, faute de mots, ou difficilement. On peut alors les montrer à l'aide d'images, de représentations spatiales, pour arriver à en parler. Une analyse préliminaire des guides méthodologiques en ingénierie territoriale, et notre propre expérience de formateur dans des sessions de formation continue sur le développement territorial, nous amènent à considérer que le potentiel de médiation offert par la dimension spatiale des phénomènes reste encore largement sous-étudié et sous-utilisé chez les praticiens de l'ingénierie territoriale et de l'intelligence territoriale, même s'il existe des coûts réels à co-produire des cartes. Cette dimension spatiale ne permettrait-elle pas ainsi à des individus ou des collectifs de tisser des liens entre les savoirs ordinaires et les savoirs techniques, entre le registre du proche et le registre du public, entre des problèmes micro-locaux et des enjeux plus larges, et au final, à se situer et à s'engager dans le projet de développement du territoire ?

II. Hypothèses et questions de recherche

La présentation du contexte de la recherche nous a permis de positionner notre problématique dans le champ de l'intelligence territoriale, en nous focalisant sur l'articulation entre l'action publique territoriale descendante et l'action collective au service d'un développement endogène.

Ce positionnement préalable nous amène à formuler un corps d'hypothèses qui portent à la fois sur une approche globale des territoires pris dans leur contexte englobant et sur des dimensions plus

pragmatiques qui relèvent de l'ingénierie territoriale, en les abordant du point de vue des sciences de l'information et de la communication.

Hypothèse 1

Les paradigmes dominants actuels (économie mondialisée, développement durable, société des nouvelles technologies de l'information) donnent paradoxalement toute leur importance aux territoires locaux (échelle des intercommunalités en France). C'est en effet à cette échelle que s'opérationnalisent les politiques publiques de planification et de gestion territoriale, elles-mêmes largement imprégnées dans leurs réglementations et leurs instruments cognitifs des paradigmes cités ci-dessus. Nous faisons l'hypothèse que les territoires locaux seront d'autant plus à même de s'affirmer dans ce contexte qu'ils arriveront à développer un processus d'intelligence territoriale endogène à l'occasion de la mise en œuvre de politiques publiques territoriales descendantes. Il découle de cette hypothèse les sous-hypothèses suivantes :

- **Sous-hypothèse 1.1.** : Les différents échelons de la gouvernance territoriale, depuis l'Europe jusqu'à la commune en passant par l'Etat, les Régions et les intercommunalités, poursuivent des objectifs de gestion et politiques différents. Nous faisons l'hypothèse qu'il en découle des stratégies différenciées en matière d'information et de communication qui peuvent freiner la mise en place d'un processus d'intelligence territoriale à l'échelle intercommunale.
- **Sous-hypothèse 1.2.** : Les structures de type pays (au sens de la loi Voynet), porteuses de projets de territoire formalisés dans une charte, sont amenées à disparaître au profit des intercommunalités institutionnelles porteuses d'instruments de planification technique (Scot, Sage, ..). Nous faisons l'hypothèse que cette tendance peut entraîner une confusion entre projet politique signifiant (un « projet de territoire ») et projets techniques (un « territoire de projets ») préjudiciable à l'émergence symbolique de territoires forts, dotés d'une vision partagée de leur avenir.

Hypothèse 2

La planification stratégique territoriale à l'échelle intercommunale génère une multitude d'actes de communication entre des acteurs hétérogènes et mobilise un ensemble hétéroclite de méthodes d'animation combinées à des outils d'information et de communication. Nous faisons l'hypothèse que le concept intégrateur de dispositif socio-technique d'information et de communication (Distic) présente un potentiel heuristique et opératoire pour appréhender de manière unifiée la dimension

informationnelle et communicationnelle d'un processus de développement territorial basé sur la concertation.

Hypothèse 3

L'émergence du développement durable redonne une place centrale à la matérialité bio-physique des territoires et impose un décloisonnement d'approches menées jusqu'alors de manière sectorielle. Il génère des interactions entre des groupes sociaux aux ancrages territoriaux, aux codes sémiotiques, aux représentations sociales et aux savoirs différents. Il découle de cette hypothèse principale les sous-hypothèses suivantes :

- **Sous-hypothèse 3.1.** : Nous faisons l'hypothèse que les représentations spatiales dans les dispositifs d'information et de communication présentent un potentiel de fonctionnalités encore largement sous-exploité, notamment comme supports de médiation entre des groupes sociaux hétérogènes.
- **Sous-hypothèse 3.2.** : Les instruments cognitifs actuels de représentation de la réalité (systèmes statistiques internationaux, nationaux ou régionaux, observatoires, télédétection...) et les formes d'expertise traditionnelles sont désormais insuffisants pour répondre aux exigences d'une plus grande compréhension partagée de la complexité territoriale aux échelles locales. Nous faisons l'hypothèse que ce contexte constitue une opportunité pour la reconnaissance des savoirs géographiques locaux. Ils doivent toutefois subir un certain nombre de traitements et d'épreuves pour accéder au rang de savoirs légitimes reconnus par tous.

Après avoir présenté notre problématique (ce que nous recherchons) replacée dans son contexte et nos hypothèses de recherche (ce que nous supposons), nous allons maintenant présenter notre posture épistémologique.

III. La posture épistémologique associée à notre recherche

Le développement territorial est une organisation à construire par de l'information en reliant des acteurs publics et privés, engagés dans une dynamique de projet sur un territoire.

(Datar, 1998)

III.1. Une recherche ancrée dans une approche communicationnelle et le paradigme du constructivisme

Dans la lignée des recherches précédentes en intelligence territoriale (Bertacchini, 2009), notre travail s'inscrit résolument dans les paradigmes de la complexité et du constructivisme, ce dernier ayant fait l'objet de nombreux débats dans la communauté des sciences de l'information et de la communication (Gauthier, 2003; Fleury-Vilatte et Walter, 2004a, 2004b; Dumas, Boutin et al., 2005). Nous avons adopté pour notre part un constructivisme modéré qui se tient à distance à la fois d'un réalisme naïf et d'un constructivisme radical. Il s'agit plus d'un ancrage dans une approche communicationnelle dite compréhensive en sciences de l'information et de la communication telle que proposée par Alex Mucchielli (Mucchielli et Noy, 2005).

Les territoires comme construits sociaux ne peuvent se limiter ni à l'espace physique, ni aux activités humaines qui s'y déroulent, ni aux normes de régulation qui s'y exercent, ni à leurs mythes fondateurs, ni à leurs interactions avec l'extérieur. De la même manière, les dispositifs socio-techniques d'information et de communication mobilisés dans les projets de territoire ne peuvent être réduits ni à leur composante technique, ni à leur dimension sémiotique, ni aux médiations sociales qu'ils provoquent, ni aux apprentissages qu'ils peuvent entraîner.

Territoires et dispositifs d'information et de communication doivent être pris dans l'ensemble de leur complexité au sens où Edgar Morin l'entend (Morin, 1980) : « *La complexité, c'est l'union de la simplicité et de la complexité ; c'est l'union des processus de simplification qui sont sélection, hiérarchisation, séparation, réduction, avec les autres contre-processus qui sont la communication, qui sont l'articulation de ce qui est dissocié et distingué ; et c'est d'échapper à l'alternative entre la pensée réductrice qui ne voit que les éléments et la pensée globaliste qui ne voit que le tout* ».

C'est pour tenter de rendre compte de cette complexité que nous avons adopté dans notre propre posture de recherche différents points de vue en combinant des approches inductives qui partent des observations avec des approches hypothético-déductives. Nous avons également cherché à étudier un territoire à la fois dans sa globalité dans le temps et dans l'espace mais aussi à travers des micro-événements qui ont jalonné son évolution et qui ont été porteurs d'innovation.

Notre travail s'insère plus précisément dans le corpus épistémologique des méthodes constructivistes qui posent un certain nombre de principes vis à vis de la nature de la connaissance et de la manière de l'élaborer. Alex Mucchielli et Claire Noy identifient ainsi plusieurs principes que nous reprenons ici en partie (Mucchielli et Noy, 2005) :

- Le principe de la construction de la connaissance : la connaissance n'est pas donnée mais elle est construite. Notre démarche méthodologique a suivi ce principe en alternant sur un temps long de plusieurs années correspondant à un épisode de la vie d'un territoire les phases d'observation

et les moments de confrontation avec la théorie. Ceci a permis de faire évoluer la connaissance produite à partir de nouvelles observations ou de nouveaux concepts théoriques en restant ouvert tout au long de la recherche à de nouvelles interprétations des faits observés. Ce principe est aussi conforme avec notre position sur la manière dont les habitants perçoivent la réalité d'un territoire et en construisent des représentations partagées ou du moins articulables.

- Le principe de la connaissance inachevée : la connaissance ne peut prétendre être parfaite. Elle dépend du dispositif scientifique qui a servi à la faire émerger et ne traite que certains points de vue sur l'objet de recherche. Les connaissances scientifiques, quand elles portent sur des activités humaines comme dans notre recherche, ne constituent que des lois permettant d'établir des correspondances plus ou moins fortes entre les faits observés et les énoncés de ces lois. Elles ne peuvent pas prétendre isoler de la réalité des variables isolées, « toutes choses étant égales par ailleurs », et qui permettraient d'apporter des preuves indiscutables et d'établir des lois de portée générale. Nous tenterons de montrer à la fin de notre document les limites attachées à la présente recherche et les perspectives futures.
- Le principe de la consonance et de la reliance : la connaissance cherche à retrouver de la cohérence au sein de la complexité du monde en reliant des éléments épars. Nous avons cherché à comprendre la logique d'émergence et de consolidation d'un territoire en combinant des méthodes pour observer et articuler des phénomènes à des échelles différentes.
- Le principe de la connaissance téléologique : la connaissance construite ne peut être détachée des objectifs de l'action de recherche qui est à son origine. Notre recherche s'inscrit dans une trajectoire scientifique particulière et porte sur un terrain d'étude spécifique à replacer lui-même dans son contexte particulier de développement.
- Le principe de l'expérimentation de la connaissance : la connaissance est liée à l'activité expérimentée et donc indissociable du vécu du sujet qui a mené cette expérimentation. Nous avons appliqué ce principe en intervenant directement dans la conception et l'utilisation de dispositifs d'information et de communication. Nous avons aussi collaboré étroitement avec les acteurs de terrain engagés dans certains de ces dispositifs.
- Le principe de la récursivité de la connaissance : la connaissance établie et le processus de connaissance qui l'établit se structurent réciproquement. « *L'ordre du monde est celui que je mets dans ma tête ; en organisant ma compréhension, j'organise le monde* » (op.cit. p.34). Les allers-retours entre le terrain et la théorie nous ont permis d'adapter et d'élargir nos méthodes en fonction de nos résultats provisoires et d'avancer ainsi progressivement.

III.2. Une recherche positionnée dans les sciences de l'information et de la communication

III.2.1. Genèse de la recherche

« La recherche en SIC, c'est la capacité à expérimenter et à adapter des concepts et des méthodes forgés pour d'autres objets dans d'autres domaines scientifiques. »

(Davallon, 2004, p.31)

Notre trajectoire scientifique personnelle nous a amené depuis le début de notre carrière à travailler sur des questions centrées sur l'information, et en particulier l'information spatiale : production de données géographiques notamment à partir de la télédétection, analyse spatiale pour représenter les dynamiques territoriales, gestion au sein de systèmes d'information territoriaux. Après un DEA en géographie quantitative et un détour chez un des grands acteurs français de l'information spatiale, nous avons progressivement réorienté nos recherches vers des questions qui relevaient plus des sciences humaines et sociales : le territoire comme un construit social et un système complexe, la diversité de ses représentations, les formes de développement territorial, l'action collective, l'élaboration du projet territorial et son ouverture à la société civile.

Dans la communauté géomatique, dite aussi de « l'information géographique numérique », le déterminisme technologique reste solidement ancré, avec pour corollaire une nette domination comme paradigme communicationnel du modèle émetteur / récepteur de Shannon (Shannon et Weaver, 1949) et du modèle diffusionniste de l'innovation (Rogers, 2003). La curiosité d'étudier ce que devenaient ces informations quand elles sortaient de nos laboratoires de géomaticiens nous a amené à explorer d'autres domaines scientifiques, à questionner notre propre conception de l'information, à prendre de la distance avec la technologie et à comprendre progressivement que l'information était indissociable des phénomènes de communication et de leurs acteurs pris dans toute leur subjectivité (Miège, 1995; Dumas, Boutin et al., 2005). Les significations ne sont pas directement contenues dans les informations véhiculées mais elles émergent de manière contextualisée dans l'interaction entre des individus ou des collectifs, chacun étant doté de ses propres valeurs, opinions, modèles de la réalité, statut social. Nous nous rallions ici à la position d'Edgar Morin : *« Pour ma part, je n'ai jamais considéré l'information seule, mais toujours encadrée par l'organisation et par la communication. Or, l'informatique produit aujourd'hui de nouveau une réduction à l'information seule. C'est que qu'expriment ainsi les expressions « société de l'information » ou encore « société de la connaissance » »* (Laulan et Perriault, 2007). L'analyse

bibliographique de travaux académiques sur les phénomènes de communication à l'œuvre dans les processus de développement territorial nous a ensuite logiquement amené à découvrir le champ de l'intelligence territoriale. De cette rencontre est née l'intuition puis la volonté de mener une recherche dans ce domaine, à la croisée entre information, communication et territoire, en apportant nos propres connaissances et notre expérience d'ingénieur et de géographe.

Cette trajectoire personnelle nous semble être à l'image particulière de l'histoire des sciences de l'information et de la communication en France dont le développement a été fortement associé à celui des technologies de la communication, d'abord celles des mass médias (radio, télévision) puis plus récemment les « *nouvelles technologies de l'information et de la communication* » (câble, télécommunications, réseaux numériques, multimédias, internet). Les sciences de l'information et de la communication se sont construites sur l'analyse des relations entre la technique et la société, même si la définition académique du Comité National d'Evaluation de mars 1993²¹ citée par Mucchielli (Mucchielli, 2006, p.9) englobe une vision plus large : « *l'étude des processus d'information ou de communication relevant d'actions organisées, finalisées, prenant ou non appui sur des techniques, et participant des médiations sociales et culturelles* ».

III.2.2. Une ouverture nécessaire à l'interdisciplinarité

« *Les SIC s'intéressent à une multitude d'objets, théories, méthodes de recherche, issue d'autres champs du savoir* »

(Le Coadic, 2004a)

Sur le site Web du CNU, les sciences de l'information et de la communication regroupées dans la 71^e section affirment leur champ résolument interdisciplinaire et la spécificité de leur approche, en particulier « *l'étude des processus d'information ou de communication relevant d'actions contextualisées, finalisées, prenant appui sur des techniques, sur des dispositifs, et participant des médiations sociales et culturelles* ». La proximité avec plusieurs champs disciplinaires est clairement affichée, notamment pour ce qui concerne notre recherche : la géographie, la science politique, la sociologie, la psychologie et les sciences cognitives. Mais l'originalité des sciences de l'information et de la communication provient du fait qu'elles articulent les problématiques pour construire leurs objets de recherche d'un point de vue interdisciplinaire. Dans les conseils pour les candidats à la qualification en 71^{ème} section, certains objets de recherche éligibles sont également précisés, à

²¹ Les sciences de l'information et de la communication, rapport du Comité National d'Evaluation, mars 1993, Annexe V, Domaines de compétences, 71^e section du CNU, p.123

condition de les aborder du point de vue des sciences de l'information et de la communication, parmi lesquels figurent l'intelligence territoriale et l'information géographique.

Bernard Miège précise les orientations de recherche des sciences de l'information et de la communication autour de cinq axes principaux (Miège, 2005) :

- l'articulation entre les dispositifs techniques de la communication et la production des messages et du sens,
- l'insertion sociale des techniques, et tout particulièrement l'activité des usagers-consommateurs dans la mise au point des dispositifs,
- la mise en évidence des procédures d'écriture des messages (iconiques, sonores, graphiques, ...) et des conditions présidant à leur conception et à leur réalisation ;
- la dimension sociologique, politique et économique des activités informationnelles et communicationnelles donnant lieu à innovations et expérimentation de nouveaux supports ;
- l'étude des changements intervenant dans les processus de médiation.

Notre problématique de recherche sur la place de l'information géographique, sa perception, sa traduction et ses représentations, dans les processus d'intelligence territoriale se situe à la croisée de plusieurs de ces axes :

- la dimension spatiale dans les dispositifs socio-techniques d'information et de communication et leur contribution à l'émergence du sens,
- la question de la place des acteurs territoriaux dans l'élaboration, les usages de ces dispositifs et les pratiques qui peuvent en découler,
- les propriétés sémiotiques des représentations spatiales,
- l'innovation procédurale pour concevoir de nouveaux dispositifs,
- l'analyse des changements cognitifs et relationnels ainsi que l'émergence ou le renforcement des territoires liés aux processus de médiation par ces dispositifs.

Dans la première édition de son ouvrage sur les sciences de l'information et de la communication, Alex Mucchielli (Mucchielli, 1995, p.46, cité par Pybourdin, 2009, p.82) présente l'articulation entre les sciences de l'information et de la communication et différentes autres sciences en précisant les concepts partagés (figure 1).

Le territoire figure d'ailleurs au cœur de l'objet de recherche « territoires, identités et communication » identifié par Stéphane Olivesi comme un des neuf objets sur lesquels travaillent les chercheurs en sciences de l'information et de la communication (Olivesi, 2006, p.6). Parmi les huit autres objets, plusieurs présentent aussi des intérêts théoriques, conceptuels et méthodologiques directs pour éclairer notre question de recherche avec des points de vue nouveaux et complémentaires. Il s'agit de ceux qui traitent :

- Des « *pratiques de médiation* ». Dans des processus de construction de projets de territoire, les médiations sont multiples : entre collectifs aux cultures différentes, entre échelles spatiales et temporelles (du micro-événement local au macro-processus de construction de projet soumis au contexte englobant), entre des acteurs aux statuts et rôles différents (élus, techniciens, experts, scientifiques, associations, citoyens, journalistes, ...), entre les espaces privés, les espaces collaboratifs et l'espace public. Les médiateurs humains et non humains, dont les artefacts à base spatiale, sont au cœur de ces pratiques.
- De la « *communication publique* », en l'occurrence pour nous la communication territoriale qui constitue un rouage essentiel dans l'élaboration collective d'un projet de territoire et dans son ancrage durable comme référentiel identitaire et d'action (Gardère, 2007). Elle constitue au sein du territoire une médiation entre les collectifs activement engagés dans l'élaboration du projet et les absents, contribuant à faire circuler l'information et à créer de l'identité. Elle constitue aussi une médiation entre le territoire et son environnement local et englobant, notamment en véhiculant des idées venues de l'extérieur et une image du territoire vers l'extérieur. Elle est soumise elle-même à des lois, des normes et des instruments (mise à disposition obligatoire des données publiques, procédures d'information, de consultation et de débat public) qu'elle répercute de manière différenciée selon le contexte sur les pratiques informationnelles et communicationnelles locales. Elle est de plus étroitement liée aux pouvoirs politiques en place et à leur conception de l'exercice de la démocratie locale, plus ou moins favorables au déploiement d'un processus d'intelligence territoriale. Attachée aux institutions publiques, elle est intrinsèquement multi-niveaux : sa cohérence globale sera à l'image du degré d'entente et de coordination du réseau des institutions territoriales locales, en particulier les communes et les regroupements intercommunaux.
- Des « *technologies d'information et de communication* », qui ont bouleversé les phénomènes informationnels et communicationnels à l'œuvre dans les territoires en permettant la numérisation de l'information. Elles ont ainsi multiplié les capacités d'information (journaux en ligne, blogs, sites web des collectivités territoriales, WebTV locales), de communication entre acteurs et de mise en réseau (chat, forums) en laissant des traces de ces échanges sur la toile. Elles offrent ainsi des perspectives de renouvellement ou d'élargissement des formes de démocratie locale en

facilitant l'accès à l'information et le débat public en ligne (Monnoyer-Smith, 2007c). Mais d'un autre côté, la généralisation de l'emploi des TIC constitue aussi un formidable vecteur de déploiement d'un gouvernement à distance par les nombres en permettant une mise en comparaison et une diffusion quasi instantanées d'informations quantifiées sur les territoires, du plus local au plus global. Les TIC peuvent imposer des mécanismes de coordination, voire des cadres cognitifs normalisés, à travers la mise en place de progiciels intégrés de gestion des procédures territoriales (montage, suivi et évaluation de projets), depuis les donneurs d'ordre et les bailleurs jusqu'aux territoires concernés en passant par les échelons intermédiaires de la machine administrative.

Dans notre champ plus spécifique de l'information géographique, des applications telles que Google Map, Google Earth et leurs déclinaisons plus locales (Géoportail de l'IGN, centres régionaux d'information géographique, ...), soutenues par des normes d'échange et d'interopérabilité, ont démultiplié les capacités à appréhender les territoires dans leur dimension spatiale et dans leur dynamique. Ces technologies couplées aux solutions mobiles et aux systèmes de géopositionnement par satellite permettent aussi d'envisager l'émergence d'une « géographie contributive » où les acteurs territoriaux autres que les professionnels de la géomatique (Polombo, 2008) peuvent participer au travail de mise en cartes de leur territoire.

Enfin, l'ensemble de ces évolutions technologiques contribuent à l'apparition des territoires sur la toile dans une dimension virtuelle, et dont l'articulation avec leurs dimensions physiques reste encore largement à explorer pour ceux qui s'intéressent aux processus de développement territorial (Perrin, 2010).

Notre approche mobilise également deux théories proches l'une de l'autre, celle de l'action située et celle de la cognition distribuée.

La théorie de « *l'action située* » (Suchman, 1987) signifie que le sens d'une action (pour nous, d'information et de communication) ne peut jamais être représenté de manière rationnelle en l'isolant des circonstances et de l'environnement dans lesquelles elle se déroule concrètement. Cette théorie vient en complément de l'action en plan (intentionnelle, téléologique), qui était considérée auparavant comme le prérequis indispensable à l'action, mais qui ne devient plus alors qu'une ressource parmi d'autres.

La théorie de « *la cognition distribuée* » (Hutchins, 1995) considère l'activité de cognition comme située et incarnée (*embodied*) dans l'environnement dans laquelle elle se produit. Elle est distribuée entre les représentations mentales dans l'esprit des individus (*embrained*) et des ressources externes aux individus (Zhang et Norman, 1994), (Conein, 2004). Ces ressources externes

constituent un prolongement des capacités cognitives humaines. Dans notre recherche, nous nous intéressons particulièrement aux représentations de l'espace, à la fois au niveau interne (représentations mentales) et externe (représentations physiques comme les cartes par exemple), mais aussi à d'autres médias qui constituent des pièces de dispositifs d'information et de communication plus ou moins pérennes.

Enfin, pour étudier de manière spécifique les médias à contenu spatial (Mathien, 1993) ou créateurs de contenus spatialisés (Charron et de Bonville, 2002) comme pièces particulières dans les dispositifs d'information et de communication utilisés dans les territoires, nous ferons appel au « *paradigme sémiotique* ». Il s'agit de s'intéresser à la partie centrale du dispositif, celle du « produit médiatique », tout en gardant à l'esprit que cette analyse sémiotique doit être complétée par une analyse contextualisée des zones de production et de réception du produit (Lochard et Soulages, 2006). Les éléments constitutifs de la communication (dont les images, les représentations spatiales) fournissent des signes qui évoquent des significations dans l'esprit des destinataires, en sachant qu'eux-mêmes sont dotés de répertoires culturels d'interprétation.

Au delà des grands auteurs de la sémiologie tels que Ferdinand de Saussure en linguistique (de Saussure, 1979), Roland Barthes sur le mythe (Barthes, 1957) (Barthes, 1964a), ou encore Jean Baudrillard dans son analyse des objets (Baudrillard, 1968), nous nous sommes particulièrement intéressé aux travaux de Charles Sanders Peirce (1978). La sémiotique triadique qu'il a développé offre en effet un cadre d'analyse particulièrement adapté pour étudier les systèmes de signes qui circulent dans des situations de communication intégrant des représentations spatiales, ainsi que les significations qui émergent de ces interactions selon l'intersubjectivité des sujets et les situations de communication.

IV. Méthodologie

Nec manus, nisi intellectus, sibi permissus, multum valent. : instrumentis et auxiliis res perfectur

Ni la main, ni l'intellect n'ont beaucoup de valeur sans les instruments de la culture et les outils.

Francis Bacon (1561-1626)

IV.1. Le choix d'une recherche-intervention

Notre objet de recherche centré sur l'intelligence territoriale a une finalité à la fois théorique et empirique. Il vise à comprendre en quoi les grands paradigmes dominants actuels (économie mondialisée, développement durable, société de l'information) affectent les processus d'émergence et d'autonomisation des territoires locaux en renouvelant la dialectique entre les normes descendantes et les initiatives d'abord horizontales puis ascendantes. Il cherche aussi à agir concrètement sur la situation en proposant des innovations informationnelles et communicationnelles valorisant le potentiel de médiation offert par une approche spatiale de la réalité territoriale.

Reposant sur le paradigme du constructivisme scientifique, notre démarche de production de connaissance est à la fois finalisée, contextualisée, itérative et relative. Dans le domaine de l'intelligence territoriale qui est celui de notre recherche, les objets ne peuvent être ni manipulés et confinés en laboratoire, ni naturalisés sur le terrain, au sens où ils ne seraient pas modifiés par le regard de l'observateur. Dans ce cas, le chercheur doit accepter cette réalité que l'objet de recherche change du fait même de son travail d'observation.

Le choix méthodologique que nous avons alors fait est celui de la « *recherche-intervention* » en entrant en dialogue avec les acteurs d'un territoire concret, en discutant de leur compréhension de la situation et de leurs projets, qui se trouvent alors inmanquablement modifiés du fait même de cette rencontre.

Au delà de la cohérence épistémologique avec une posture de recherche constructiviste, le choix d'une recherche-intervention a été motivée par une deuxième raison : être force de proposition auprès des partenaires de terrain pour introduire des innovations informationnelles et communicationnelles dans les processus collectifs d'élaboration de projets territoriaux. J'avais en effet constaté dans des projets de recherche antérieurs basés sur des comparaisons d'études de cas ex-post que les praticiens de la planification territoriale manquaient d'expérience et de temps de réflexion pour innover en matière de dispositifs d'information et de communication destinés à accompagner la participation. Les choix et les usages de ces dispositifs étaient principalement dictés par des habitudes de travail de leur communauté de pratique et des recommandations exprimées dans des guides méthodologiques peu innovants sur ces aspects-là.

La recherche-intervention appartient au courant de la recherche-action largement pratiquée en sciences humaines (Mucchielli, 2004), en particulier les sciences de l'information et de la communication et les sciences de gestion où les théories développées s'appuient non seulement sur les observations mais aussi sur une implication directe et revendiquée des chercheurs à l'action collective (David, 2000; Van de Ven et Johnson, 2006). A partir d'une revue de littérature, Laurent Cappelletti propose une synthèse des différents modèles de recherche-action, dont celui de la

recherche-intervention, qui se distinguent en termes épistémologiques et d'objectifs de recherche (Cappelletti, 2010). Le *chercheur-intervenant* est immergé dans l'objet qu'il étudie et il interagit avec les acteurs qu'il observe.

La spécificité de ce type de recherche est que le chercheur interagit avec son objet de recherche pour le transformer et observer les changements émergents (Winkin, 1996); elle est donc non seulement collaborative mais aussi *transformative*. Elle se distingue de la recherche-action par le degré de formalisation par le chercheur du changement (prévu ou réalisé).

Cette posture permet d'accéder à de nombreuses données d'observation, non limitées à des entretiens formels, et qui permettent de mieux comprendre de manière contextualisée les mécanismes de renouvellement des systèmes d'action et des pratiques ou au contraire, les mécanismes de résistance.

Le tableau ci-dessous récapitule les principales caractéristiques du positionnement épistémologique de la recherche-intervention.

| Critères | Modèle de la recherche-intervention |
|---------------------------------------|--|
| Conception de la réalité | Complexe et intersubjective |
| Approche de la problématique | Définie par avance et modifiée par la situation (principe de la « contingence générique ») |
| Relation entre observateur et observé | Interaction dirigée (principe « d'interactivité cognitive ») |
| Formulation des hypothèses | Boucle déductive et inductive |
| Type de connaissances produites | Explicatif, descriptif et prescriptif |
| Durée d'observation | Longue |
| Compréhension des phénomènes | Recherche des causes par discussions contradictoires (principe « d'intersubjectivité contradictoire ») |
| Propos de la recherche | Distinguer les connaissances génériques des connaissances contingentes |

Tableau 1 : Caractéristiques du modèle de la recherche-intervention (adapté de Cappelletti, 2010)

Une recherche-intervention dans un domaine particulier (pour ce qui nous concerne, la place des dispositifs d'information et de communication à base spatiale dans l'élaboration des projets de territoire) consiste à expérimenter sur un terrain un modèle d'intervention dans ce domaine pour, dans une optique technique, améliorer les pratiques sur le terrain, et, dans une optique scientifique, faire des observations des pratiques en vue d'élaborer ou d'affiner une théorie.

Ce type de démarche se déploie selon un processus itératif et répétitif de création de connaissances qui alterne les trois phases suivantes :

- 1) (re)formulation des hypothèses,
- 2) construction et mise en œuvre d'un dispositif d'observation (phase d'immersion),
- 3) prise de recul vis à vis du terrain et analyse des observations (phase de distanciation).

La phase de formulation des hypothèses doit respecter des critères de qualité scientifique (solidité et validité du corps d'hypothèses par rapport à la problématique, adéquation de la démarche pour les tester et les évaluer in situ) et de validité. La position épistémologique adoptée est celle de la « *contingence générique* » qui vise à valider dans la durée les hypothèses par accumulation de recherches en distinguant celles qui ont été systématiquement validées et celles qui ont été invalidées dans certaines situations (statut d'hypothèses contingentes). Une fois testées, ces hypothèses peuvent être mises en discussion avec les acteurs participants au nom du principe épistémologique de « *l'interactivité contradictoire* ».

La phase d'immersion consiste à construire et à mettre en œuvre un dispositif intégré d'observations scientifiques en s'appuyant sur un protocole d'implantation, adapté au contexte, qui permettent de respecter deux principes épistémologiques de la recherche-intervention. Le premier est celui de « *l'interactivité cognitive* » qui signifie que les connaissances sont co-produites par le chercheur et les acteurs dans des dispositifs interactifs. Le second principe est celui de « *l'intersubjectivité contradictoire* » qui vise à valider les observations par discussion entre le chercheur et les acteurs. Ces observations acquièrent alors un statut de *connaissance contingente*.

La dernière phase de distanciation du terrain d'observation porte sur l'évaluation des résultats obtenus, leur diffusion et leur suivi. L'évaluation des résultats consiste pour le chercheur-intervenant à mesurer le degré de validation des hypothèses posées, et la réponse à la problématique étudiée. La communication vers la communauté académique fait partie intégrante du cadre méthodologique de la recherche-intervention. Le principe épistémologique à cette phase en lien avec la phase de (re)construction des hypothèses est à nouveau celui de la « *contingence générique* ». Dans cette phase, les hypothèses peuvent être affinées, les connaissances contingentes acquérir un statut plus générique à travers l'accumulation de recherches sur d'autres terrains, l'analyse de convergences avec la littérature et de débats lors de la diffusion des résultats.

Dans notre cas, l'interaction avec les acteurs du territoire s'est faite autour des dispositifs informationnels et communicationnels. L'objectif était d'accompagner un territoire qui s'était donné pour but de se transformer en travaillant avec lui sur des règles et sur des dispositifs concrets.

Notre recherche s'est inscrite dans le cadre d'un partenariat établi en 2005 entre le Cemagref et le Syndicat Mixte du Bassin de Thau (SMBT) en charge de plusieurs instruments de planification sur le territoire de Thau qui constitue notre terrain de recherche. Ce partenariat a fait l'objet d'une convention cadre de collaboration entre le SMBT et le Cemagref et de conventions particulières

annuelles. Les cadres techniques du SMBT étaient eux-mêmes convaincus dès le départ de l'intérêt de développer des approches innovantes pour élaborer le futur du territoire et de collaborer avec des organismes de recherche. Nous avons été associé à un groupe méthodologique qui a contribué à la conception de dispositifs d'information et de communication utilisés pour accompagner l'élaboration des instruments de planification territoriale. Nous sommes devenu ainsi acteur et partie prenante du processus d'action collective mis en place.

IV.2. Posture éthique du chercheur-intervenant

« Je me suis efforcé de décrire le monde, non pas comme il est, mais comment il est quand je m'y ajoute, ce qui, évidemment, ne le simplifie pas »

Giono J., Voyage en Italie, p.57, Gallimard, 1953

Dans ce type de posture du chercheur-intervenant, il faut apprécier et tenir compte des biais observationnels, des tensions et des contradictions qui traversent le terrain étudié. Les luttes de pouvoir, les conflits, les contraintes réglementaires, les événements naturels ou anthropiques constituent autant de tensions qui orientent les systèmes d'actions territoriales dans une direction ou dans une autre, qui font traverser au territoire des moments de stabilité et des phases de déséquilibre.

Cette posture suppose aussi pour le chercheur-intervenant de tenter d'explicitier sa propre subjectivité et ses propres préférences. Le domaine vis à vis duquel nous avons finalement eu le plus de difficulté à trouver un positionnement éthique a été celui de la démocratie participative.

Cette recherche traite en effet de manière indirecte, à travers les objets étudiés, la question de la démocratie puisque la participation de la société civile est désormais un exercice imposé par la loi en matière de développement territorial. C'est un sujet sur lequel il est difficile pour le chercheur de poser un regard neutre et distancié, ce qui ne doit pas l'empêcher de formaliser sa posture même si cela est rarement fait comme le souligne Sandrine Rui (2004). Elle reproche en effet aux chercheurs de *« ne jamais mettre à l'épreuve leur propre conception de ce que devrait être la démocratie ou plutôt de ne pas voir que cette conception est bel et bien mise à l'épreuve dans tout débat public »*. Rémi Lefebvre va dans ce sens quand il indique que travailler sur des objets qui renvoient à des connotations démocratiques n'est jamais neutre, faisant courir le risque au chercheur de ne pas

prendre de distance vis à vis de sa propre conception du « *devoir-être* » démocratique (Lefebvre, 2007).

Cette question de la posture du chercheur-intervenant est d'autant plus cruciale que ce travail s'inscrit dans le champ pluri-disciplinaire des sciences de l'information et de la communication dont les contributions à l'objet « démocratie » réveillent parfois « *un schéma qui assimile l'information-participation à la démocratie et l'information-communication à une manipulation légitimante* » (Lascoumes, 2001, p.316).

La posture de recherche suppose de trouver un équilibre entre deux types d'éthique : d'une part celle de la conviction qui renvoie fondamentalement aux convictions profondes et aux préférences du chercheur, d'autre part celle de la responsabilité professionnelle qui privilégie le contexte au détriment des convictions personnelles.

Ceci nous amène donc à tenter d'explicitier notre propre conception normative de la « bonne démocratie ». Nous partons pour cela des quatre grands objectifs visés par les dispositifs participatifs (Lefebvre, 2007) :

- Fonctionnel et managérial : l'échange avec les acteurs locaux et la population permet d'améliorer la qualité des solutions proposées et des décisions en intégrant l'expertise d'usage, d'anticiper et de désamorcer les conflits, de faciliter l'acceptabilité des choix.
- Social : il s'agit par les rencontres, le dialogue et les actions de retisser du « lien social », de produire de la confiance, d'intégrer les exclus traditionnels.
- Politique : pour les élus, la démocratie participative est un moyen au moins symbolique de re-légitimer la représentation et l'action politique, parfois aussi de « récompenser » le militantisme ou encore d'élargir et de renouveler leurs réseaux.
- Démocratique : la participation peut contribuer à renforcer la culture civique, la citoyenneté active, le sens du bien commun, l'expression de la diversité des intérêts et des points de vue.

L'analyse de la littérature sur la posture des chercheurs vis à vis de cet objet de recherche fait ressortir deux grandes approches (Lefebvre, 2007, *op.cit.*) :

- Une analyse critique des nouveaux dispositifs participatifs pour tenter de dévoiler les stratégies, l'instrumentalisation et les illusions qui sous-tendent leurs usages. Cette posture sociologique classique se focalise sur la critique des mécanismes de délégation ou de représentation (aux élus, aux experts) qui dépossèdent les individus du pouvoir de décision, quelque soit les dispositifs de participation mis en œuvre. La participation ne serait qu'une « *entreprise subtile de contrôle social tendant à se rapprocher de la seule communication locale* » (Grémion, 1991). Rien ne changerait dans la division du travail et des rôles pour l'exercice de la démocratie. Ainsi, selon

Bourdieu cité par Lefebvre (op.cit., p.14), la domination démocratique prendrait des formes de plus en plus raffinées : « *Il faudra sans doute mobiliser toujours plus de ressources et de justifications techniques et rationnelles pour dominer, et les dominés devront se servir toujours davantage de la raison pour se défendre contre des formes de plus en plus rationalisées de domination* » (Bourdieu, 1997 p.99).

- Une approche moins centrée sur la décision, qui se concentre sur les pratiques et les processus de définition et de production des choix collectifs. Fondée sur des travaux en philosophie politique, cette posture pragmatique aborde la démocratie de manière plus expérimentale, plus exploratoire et processuelle. Le pouvoir n'est plus envisagé ici comme celui de décider mais comme la « *capacité de maîtriser la production des échanges* » (Rui, 2004, p.20). Elle invite à dépasser le schéma de l'action manipulatrice et de l'individu stratège, très présent dans la première approche, même si elle reconnaît l'existence de ces luttes de pouvoir : « *Toute procédure engendre des débordements, toute procédure objectivée tend à sa manipulation, mais au fur et à mesure que les procédures sont évaluées, transformées, le coût de leur manipulation augmente, et, à quelques moments que ce soit, rien n'interdit de rendre plus dialogiques les procédures existantes ou, si nécessaire, d'en inventer de nouvelles* » (Callon, Lascoumes et al., 2001, p.338).

Nous situons clairement notre recherche dans ce deuxième courant en faisant l'hypothèse que l'imposition de processus participatifs peut bousculer l'exercice traditionnel du pouvoir politique en matière de planification territoriale et a des effets multiples à court, moyen et long termes. La reconnaissance par la loi et par les élus des nouvelles pratiques de participation a en effet progressivement institutionnalisé ces lieux mais aussi disqualifié des espaces traditionnels de négociation et de choix ainsi que les systèmes de pouvoir qui s'y adossaient. Cette « *démocratisation de la démocratie* » (*Ibid*) a permis à de nouveaux acteurs d'émerger plus facilement (les acteurs locaux, les associations, les habitants, ...) et la complexification de ces procédures fait qu'elles ne peuvent plus être contrôlées par une seule catégorie d'acteurs. La maîtrise des règles pour la structuration des échanges devient ainsi beaucoup plus imprévisible. Les lieux d'analyse des problèmes à gérer, de débats, de construction de la décision favorisent les dynamiques d'apprentissage et d'intelligence collective, de concernement, de construction de la confiance et de la reconnaissance mutuelle, les capacités réflexives d'un collectif. Cet élargissement démocratique combiné aux progrès des technologies d'information et de communication multiplie aussi les opportunités d'innovation dans les dispositifs d'information et de communication et les processus participatifs pour l'élaboration de projets de territoire. L'enjeu n'est peut-être pas de se focaliser sur le maintien du pouvoir de décision finale par les élus mais plutôt sur les mécanismes de médiation permettant de renforcer le concernement de la société civile vis à vis du développement

territorial (Wolton, 2000). Un autre enjeu aussi est la prise de conscience par les élus que la viabilité des territoires dans un contexte exacerbé de compétition économique et de pressions sur l'écosystème passe par la contribution active de la société civile au fonctionnement et au suivi des territoires, ne serait-ce que parce qu'elle fait partie intégrante du système territoire et agit sur lui du fait de ses propres pratiques au quotidien.

Durant notre recherche, nous avons ainsi cherché à éviter de porter un jugement définitif sur les pratiques démocratiques du terrain observé par rapport à un modèle théorique de démocratie idéale (Gardère, 2007). Nous avons cherché à garder une certaine distance entre d'un côté, le soupçon d'une participation manipulatoire et de l'autre, un enthousiasme naïf vis à vis des procédures publiques territoriales délibératives. Nous avons plutôt tenté d'accompagner et de suivre des changements de méthodes et de pratiques en tenant compte des facteurs contingents liés aux configurations locales du pouvoir et aux caractéristiques bio-géographiques de notre terrain. Le concept d'intelligence territoriale a été un moyen de sortir de cette dualité en déplaçant la recherche sous l'angle de l'émergence et de l'autonomisation d'un territoire basée en particulier sur l'engagement de ses acteurs pris dans la diversité de leurs statuts et de leurs rôles. L'engouement actuel pour la démocratie participative se ramène alors à un élément de contexte supplémentaire dont il faut tenir compte dans l'analyse d'un développement territorial endogène.

IV.3. Le choix de la méthode de l'étude de cas

En cohérence avec notre posture épistémologique constructiviste et de chercheur-intervenant, nous avons choisi d'adopter la méthode de l'étude de cas (Yin, 2003) qui fait partie des méthodes qualitatives en sciences humaines (Mucchielli, 2004). Yin (*op.cit.*) la définit comme « *une enquête empirique qui étudie un phénomène contemporain dans son contexte de vie réelle, où les limites entre le phénomène et le contexte ne sont pas nettement évidentes, et dans lequel des sources d'information multiples sont utilisées* ».

Cette méthode ne permet certes pas de trouver des lois générales mais elle est adaptée pour développer une compréhension d'ensemble d'un système socio-technique complexe, comme ici un territoire (Bertacchini, 2000; Moine, 2007; Leloup, 2010), en accordant de l'importance aux aspects contextuels qui influent sur les actions individuelles et collectives et sur les dynamiques territoriales. Le cas lui-même doit être abordé comme un système intégré dans lequel les composantes n'ont pas forcément à bien fonctionner ensemble, certains phénomènes pouvant être totalement imprévisibles ou apparaître comme irrationnels (Stake, 2005).

L'étude de cas sert aussi à identifier et caractériser finement des processus qui s'étendent dans la durée tels que, dans notre cas, la dynamique d'émergence d'un système territorial, ou encore les

situations d'information et de communication au sein de dispositifs qui ont jalonné la trajectoire du territoire étudié.

Compte tenu de la durée et de la complexité de procédures règlementaires telles celles pour la planification urbaine ou la gestion des eaux qui s'étalent sur plusieurs années, nous avons choisi de suivre finement *in-itinere* un seul terrain particulier, le territoire de Thau présenté ci-dessous, car nous ne disposions pas des ressources suffisantes pour multiplier les terrains d'observation à ce niveau de détail et d'engagement vis à vis des acteurs locaux. Nous pensons aussi que le choix d'un ou deux terrains supplémentaires qui aurait pu être matériellement envisagé n'aurait pas donné une valeur de généralité supérieure compte-tenu du caractère éminemment situé de chaque cas étudié. Entre une approche quantitative sur un échantillon important de territoires et une approche qualitative sur un cas particulier, nous avons donc opté pour la deuxième solution. Une autre raison de ce choix était liée à notre souhait initial de pouvoir introduire des innovations en matière de dispositifs d'information et de communication, ce qui supposait un investissement lourd pour développer des relations de confiance avec les acteurs territoriaux en position de peser sur les choix des procédures de l'action collective. Ce souhait initial nous a également poussé à ne pas nous baser sur des études de cas *ex-post* sur lesquelles nous n'avions pas de prises autres que celle de tenter de reconstruire des situations passées auxquelles nous n'avions pas participé.

Dans cette recherche, nous avons cherché à susciter la conviction non pas en multipliant les observations sur des exemples variés, mais plutôt par la crédibilité de l'argumentation sur un cas particulier et sur l'analyse d'un aspect qui n'avait pas été approfondi jusque-là dans le domaine de l'intelligence territoriale : la place des dispositifs d'information et de communication à base spatiale²³ dans des processus collectifs de développement territorial, à la croisée entre normes imposées et initiatives locales. L'ambition de cette recherche n'est pas de proposer des lois générales pour concevoir des dispositifs pertinents dans une perspective d'intelligence territoriale, mais d'être plutôt une « *source d'inspiration* » à adapter chaque fois aux contextes territoriaux particuliers, dans lesquels évolueront ceux qui auront à imaginer de nouveaux dispositifs.

La méthode de l'étude de cas est adaptée pour étudier des liens qui sont trop complexes pour des stratégies d'enquêtes ou des expérimentations. On ne peut pas juger de sa valeur sur des critères de validité statistique. Nous avons toutefois cherché à évaluer la portée et la saturation de nos observations en les confrontant autant que possible à d'autres situations rapportées par ailleurs sur lesquelles nous n'intervenons pas directement. Nous avons notamment profité de nos activités pédagogiques dans des formations initiales et continues en développement territorial pour échanger avec des professionnels du domaine. Cet « *opportunisme méthodique* » (Girin, 1989) nous a permis

²³ Il s'agit des dispositifs dont les informations disposent d'attributs de localisation permettant de les situer dans l'espace géographique et de les visualiser sous la forme de représentations spatiales (cartes, ...).

d'approfondir ou de vérifier certains aspects de notre recherche portant sur les situations de gestion dans lesquelles évoluent ces catégories de professionnels du développement territorial. Nous avons aussi exploité des contenus de guides méthodologiques, de résultats issus de sondages et d'enquêtes quand ils traitaient de sujets en lien avec notre recherche.

L'étude de cas que nous avons retenu, celle du territoire de Thau présentée ci-après, correspond à ce que Stake (*op.cit.*) appelle « *l'étude de cas intrinsèque* », c'est à dire une situation qui a un caractère rare, susceptible de permettre de découvrir des choses nouvelles. Le territoire de Thau est considéré comme un site pilote en France en matière d'approche intégrée du développement territorial sur le littoral en articulant la maîtrise de la croissance urbaine et démographique avec la gestion de la ressource en eau et le maintien de la qualité environnementale. C'est également un territoire qui a développé des habitudes de collaboration avec la recherche et au sein duquel l'équipe en charge de l'animation transversale est ouverte à l'innovation en matière de gouvernance. D'un autre côté, c'est également un territoire soumis encore plus que les autres à la complexité et l'enchevêtrement des procédures normatives d'aménagement et aux incertitudes en matière de reconfiguration des périmètres des intercommunalités.

Pour conclure sur ce choix méthodologique, même si nous avons eu l'opportunité d'étudier dans la durée la construction progressive de projets de développement sur le territoire de Thau, le cadrage de ce travail de recherche s'est imposé en essayant de trouver un juste milieu parce que l'on ne peut bien entendu tout observer et tout noter, mais aussi car « *un phénomène demeure incompréhensible tant que le champ d'observation n'est pas suffisamment large pour qu'y soit inclus le contexte dans lequel ledit phénomène se produit* » (Watzlawick, Helwick-Beavin et al., 1972, p.15). Le cadrage a varié dans le temps et l'espace en fonction des questions de recherche : resserré pour étudier certains micro-dispositifs d'information et de communication relevant de l'ingénierie territoriale, large pour analyser l'émergence globale du territoire en lien avec les territoires voisins et les échelons supra-territoriaux.

IV.4. Principal terrain de recherche : le territoire de Thau

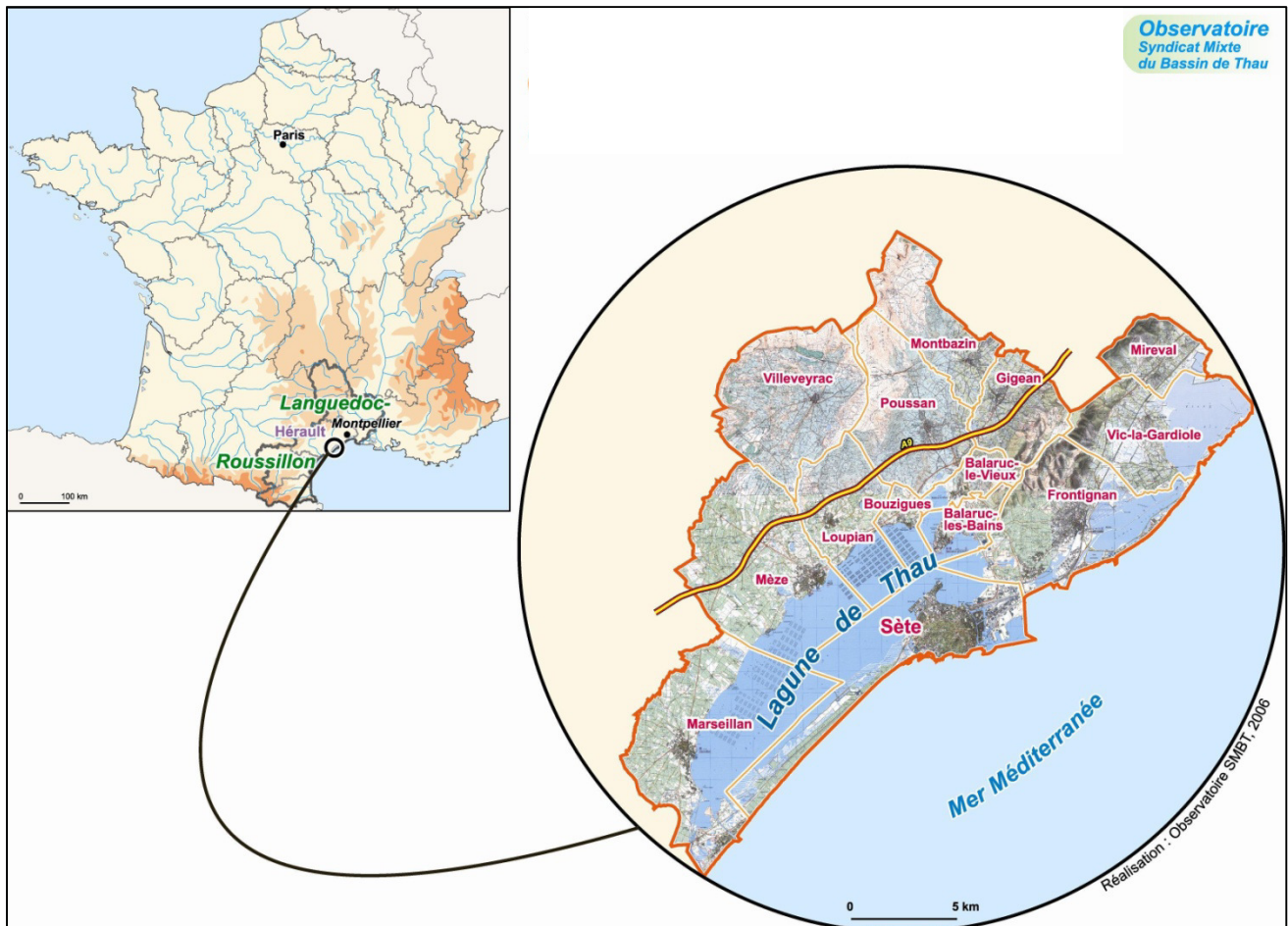
La colline s'élève donc entre la mer et un étang très vaste, dans lequel commence - ou s'achève - le canal du Midi. Le port qu'elle domine est formé de bassins et des canaux qui font communiquer cet étang avec la mer.

Tel est mon site originel, sur lequel je ferai cette réflexion naïve que je suis né dans un de ces lieux où j'aurais aimé de naître.

Paul Valéry, 1933

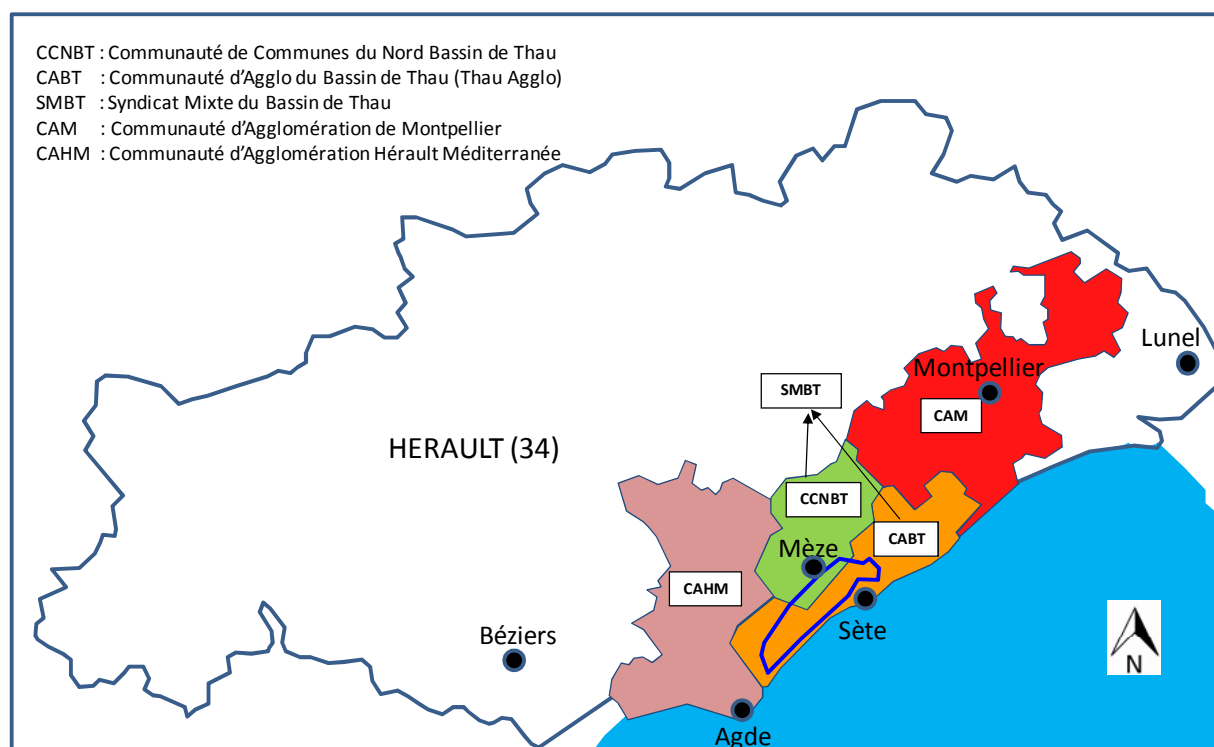
IV.4.1. Un territoire sous le signe de l'eau

Le territoire de Thau se situe sur le littoral méditerranéen dans le département de l'Hérault, à environ 20 km de Montpellier, la capitale régionale (carte 1).



Carte 1 : Localisation du territoire de Thau (source : SMBT)

Ce territoire vu sous l'angle politico-administratif est composé de 14 communes réparties en deux établissements publics intercommunaux récents, la Communauté d'Agglomération du Bassin de Thau (CABT) au sud créée le 31 décembre 2002, dénommée ultérieurement « Thau Agglo », et la Communauté de Commune du Nord Bassin de Thau (CCNBT) au nord créée le 21 décembre 2000 (Carte 1). Avec 117 000 habitants en 2010, le bassin de Thau constitue le troisième pôle du département de l'Hérault. En 2005, les deux intercommunalités se sont associées au sein du Syndicat Mixte du Bassin de Thau (SMBT). Le territoire est entouré à l'est par la Communauté d'Agglomération de Montpellier (CAM) et à l'ouest par la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée (CAHM).



Carte 2 : Périmètres des intercommunalités

C'est un territoire dominé par l'eau : 30 km de littoral, plusieurs lagunes dont celle de Thau de 7 500 ha qui constitue l'élément fédérateur du territoire (ou diviseur, selon la perspective adoptée), un bassin-versant²⁴ de 44 000 ha (réparti sur 22 communes), 27% de la surface terrestre du périmètre du Scot de Thau classés en eau (soit le plus fort taux des territoires français littoraux). Ce territoire se caractérise par une extrême richesse en termes de biodiversité et de paysages, entre terre et mer, entre plaine maritime et reliefs boisés, entre lagunes, zones humides et plaines agricoles. Les activités économiques se concentrent sur des industries liées à la présence du port de Sète, la conchyliculture, la pêche et la viticulture, le thermalisme, le tourisme et les activités récréatives. Cette diversité historique des activités a d'ailleurs permis au territoire de Thau d'échapper dans les années 1960 à l'action de la mission Racine impulsée par le Général de Gaulle pour développer en Languedoc Roussillon une série de stations littorales destinées au tourisme de masse, les plus emblématiques étant Port Camargue, la Grande Motte et le Cap d'Agde.

La Figure 2 montre les groupes des principales activités économiques du territoire de Thau et donne un aperçu du nombre et de la diversité des acteurs concernés.

²⁴ Le bassin versant correspond à la surface d'alimentation d'un cours d'eau ou d'un lac. Il se définit comme l'aire de collecte limitée par le contour à l'intérieur duquel se rassemblent les eaux précipitées qui s'écoulent en surface et en souterrain vers une sortie. Source : <http://www.aquaportail.com/definition-4493-bassin-versant.html>

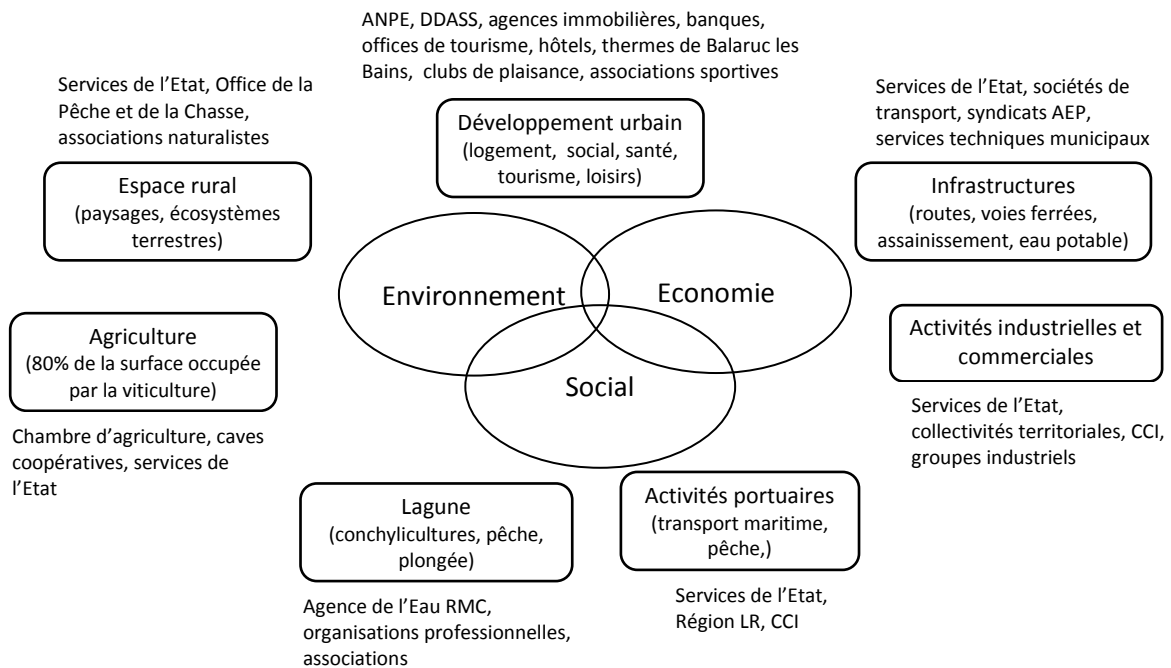


Figure 2 : Les groupes d'activités et leurs acteurs sur le territoire de Thau

Situé sur le littoral méditerranéen, proche de Montpellier et de Béziers, traversé par les autoroutes A9 et A75, accessible en TGV, ce territoire particulièrement attractif est soumis à de très fortes pressions démographiques (nouvelles populations permanentes et estivales) et un étalement urbain galopant. Les projections démographiques décrivent ce territoire comme un de ceux au niveau national qui seront soumis aux plus fortes croissances d'ici 2030. Ces dynamiques remettent en question l'équilibre du système environnemental (invasion d'algues, eutrophisation, crises sanitaires, ...), génèrent des tensions entre activités économiques traditionnelles et économie résidentielle et engendrent des inégalités sociales liés à l'envolée des prix du foncier bâti. Les activités industrielles et la viticulture sont en crise même si certaines AOC locales résistent (Picpoul de Pinet, muscat de Frontignan). Des changements plus globaux, dont le changement climatique, affectent aussi ce territoire avec des impacts tels l'érosion du trait de côte et le risque de submersion marine.

IV.4.2. Les outils récents et actuels de développement de ce territoire

Le territoire de Thau a déjà bénéficié de nombreux programmes de planification et d'aménagement. En 1995, il a fait l'objet du 1er Schéma de Mise en Valeur de la Mer français pour garantir le maintien des activités lagunaires et portuaires, en particulier les activités conchylocoles et de pêche dans la lagune. Deux contrats de baies représentant un investissement de 80 millions d'euros ont été successivement menés de 1990 à 2002 pour préserver le milieu lagunaire, surtout en améliorant

l'assainissement des communes du bassin-versant et en développant les connaissances sur le milieu naturel. Cela s'est traduit par des améliorations indéniables de la qualité du milieu naturel, sans toutefois être suffisantes. Face aux pressions croissantes mentionnées ci-dessus, les élus de Thau fortement encouragés par l'Etat ont décidé de poursuivre et de mieux coordonner leurs efforts en créant en 2005 le Syndicat Mixte du Bassin de Thau (SMBT) et en se dotant de nouveaux outils de planification du territoire et de ses ressources naturelles : un troisième contrat de baie, dit contrat qualité de la lagune de Thau, un Scot (Schéma de Cohérence Territoriale) pour l'urbanisme et les transports ainsi qu'un Sage (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) pour l'eau, ces deux derniers outils portent sur des territoires quasiment identiques. Le territoire de Thau a également été retenu comme un des sites pilotes en France par la Datar au titre de la Gestion Intégrée des Zones Côtières. Plus tard, fin 2008, une démarche Natura 2000 a été lancée sur l'ensemble de la lagune de Thau au titre des directives européennes « Habitat » (l'espèce emblématique étant les herbiers de zostères) et « Oiseaux ». Enfin, plusieurs communes du territoire se sont aussi engagées récemment dans des agendas 21 locaux.

Le SMBT a souhaité dès le départ s'appuyer et coordonner ces différents outils de politique publique pour élaborer un projet intégré de territoire, basé sur la qualité environnementale, avec la participation active des élus et des acteurs locaux.

IV.4.3. La mise en place d'une approche concertée sur le territoire

Le principe d'une approche basée sur la participation des acteurs locaux et de la population a été retenu dès le début par les élus. Plusieurs niveaux de participation selon l'échelle de Arstein (1969) et plusieurs catégories d'acteurs ont été définis.

En matière de niveaux de participation, ont été retenus par degré croissant d'engagement la sensibilisation, l'information, la consultation et la participation active, la décision finale restant du ressort des élus. Comme le territoire de Thau avait déjà fait l'objet de nombreuses études scientifiques et techniques, il a été décidé de limiter les tâches confiées à des prestataires extérieurs et de s'appuyer principalement sur la participation active des acteurs locaux.

Les différentes catégories d'acteurs comprennent les élus communautaires et municipaux, les techniciens du SMBT, les acteurs locaux organisés (professionnels et associations des secteurs socio-économiques et environnementaux), les services de l'Etat et des collectivités territoriales, les experts et les scientifiques, la population du territoire.

Un groupe méthodologique d'une dizaine de personnes, provenant du SMBT, de collectivités territoriales, d'organismes de recherche (dont le Cemagref) a été mis en place au début du Scot pour

concevoir, accompagner et évaluer la participation du Scot. Ce groupe a surtout fonctionné durant la phase de diagnostic du Scot (2006-2007).

Les règles de la participation de l'ensemble de ces acteurs ont été formalisées début 2007 dans une charte de la participation, inspirée de celle du Grand Lyon. Jusqu'à présent, la participation mise en œuvre s'est caractérisée par les critères d'ouverture (possibilité pour les acteurs d'entrer dans le processus participatif et d'en sortir à leur convenance), de flexibilité (de la méthode et du calendrier pour tenir compte des évolutions du contexte) et d'adaptabilité (en particulier les diagnostics pour lesquels il a été acté que les contenus pourraient continuer à évoluer au delà de l'étape formelle de diagnostic).

Cette approche pragmatique de la participation définie au démarrage du Scot a été ensuite reprise au lancement du Sage puis poursuivie dans le projet Natura 2000.

IV.4.4. Un territoire sous l'emprise des reconfigurations intercommunales

Après l'abandon d'un projet de pays initié à partir du milieu des années 1980 et la naissance des deux intercommunalités au nord et au sud de la lagune au début des années 2000, deux événements vont marquer la jeune histoire de ces institutions encore fragiles, alors que les négociations sont en cours pour la création du SMT. Dans un premier temps, la commune de Frontignan tentera en 2004 de quitter la communauté d'agglomération de Thau pour rejoindre celle de Montpellier. Cette dernière cherche en effet à la même époque à maintenir voire à étendre son périmètre, établi quatre ans plus tôt dans des conditions politiques difficiles. Le Préfet refusera finalement ce départ. En 2005, ce sera au tour du maire de Sète et président de la communauté d'agglomération de Thau de tenter un rapprochement de son intercommunalité avec celle de Montpellier, suivi ensuite par la communauté de communes du nord Bassin de Thau. Là aussi, la tentative se soldera par un échec après la mobilisation contre ce projet des élus des petites communes de Thau. De nouvelles tentatives de rapprochement avec Montpellier puis avec Agde seront menées en 2009, toujours sans succès. A partir de 2010, la réforme des collectivités locales imposée par l'Etat prendra le relais, obligeant la plupart des intercommunalités à envisager des rapprochements fortement encadrés par le préfet.

Nous reviendrons plus en détails sur ces épisodes marquants de la trajectoire du territoire de Thau quand nous étudierons les processus d'émergence de la territorialité et d'autonomisation.

Notre recherche-intervention a démarré en 2006, au moment où le territoire de Thau rentrait dans une longue phase de planification et de gestion territoriale pilotés par le SMT. Comme nous l'avons déjà indiqué, un partenariat avec cette structure nous a permis de construire un cadre favorable à une recherche intervention étalée sur plusieurs années. Nous avons donc accompagné et observé

l'élaboration progressive de différents instruments d'action publique (Scot, Sage, Natura 2000, contrat de lagune, ...) mis au service d'une stratégie de gestion intégrée.

Nous avons cherché à voir en quoi ces instruments de politiques publiques descendantes pouvaient contribuer à l'émergence et l'autonomisation du territoire à travers des processus d'intelligence territoriale.

IV.5. Trois niveaux de cadrage de l'étude de cas

Pour traiter nos questions de recherche liées à l'intelligence territoriale, nous avons abordé l'analyse du territoire de Thau en adoptant trois cadrages successifs de ce système complexe, élargissant chaque fois les limites spatio-temporelles et le réseau des acteurs concernés (Figure 3). Les analyses et résultats de chaque cadrage font l'objet de chapitres distincts.

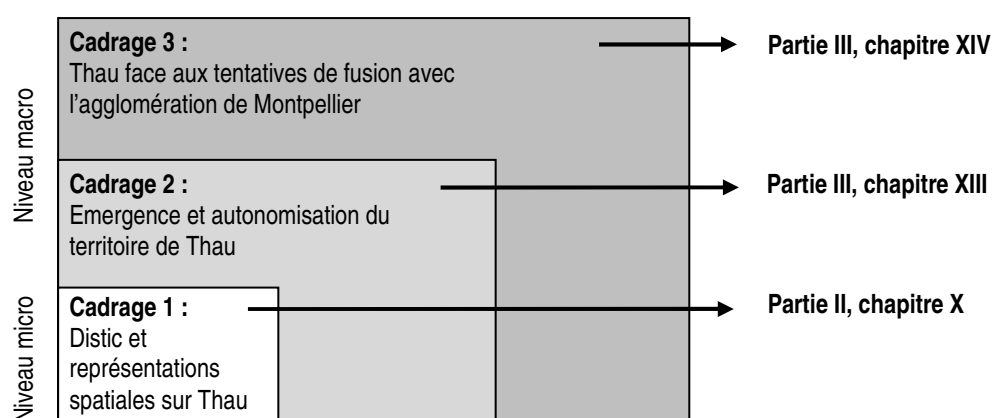


Figure 3 : Niveaux de cadrage de l'analyse du territoire de Thau

Le premier cadrage, mené à un niveau micro, porte sur l'étude fine de dispositifs socio-techniques d'information et de communication (Distic) déployés pour accompagner les processus collectifs de planification territoriale sur Thau entre 2006 et 2011. Les propriétés et les fonctionnalités des représentations spatiales dans les Distic sont également abordées dans cette partie.

Le deuxième cadrage, conduit à un niveau macro, aborde l'évolution sur plus de vingt-cinq ans du territoire de Thau dans ses capacités à assurer une forme de développement endogène et identitaire.

Le troisième et dernier cadrage, également à un niveau macro, élargit le champ de l'analyse aux interactions du territoire de Thau avec l'agglomération montpelliéraine voisine, en se focalisant sur les tentatives successives de fusion pour créer une grande métropole capable de rivaliser à l'échelle nationale et internationale.

IV.6. Diversité des matériaux mobilisés

Nous avons mobilisé tout au long de notre recherche plusieurs sources de données dites « primaires », c'est à dire des données recueillies et produites par nous-même. Des données dites « de deuxième main » (Carré, 2007) ou « secondaires », c'est à dire déjà disponibles et produites par d'autres à d'autres fins, ont aussi été exploitées. L'ensemble de ces sources est le suivant :

- Observations directes d'évènements particuliers,
- Entretiens semi-directifs,
- Questionnaires,
- Dispositifs socio-techniques d'information et de communication,
- Analyse de documents et d'archives,
- Analyse des sites Web, des blogs et des médias locaux,
- Résultats de sondages ou d'enquêtes externes.

La multiplication des matériaux exploités nous a permis de « trianguler » nos sources de données, c'est à dire de confronter leur convergence, et consolider ainsi la validité des analyses que nous en faisons. Notre recherche s'intéresse à l'émergence et l'autonomisation d'un territoire mobilisant des collectifs d'acteurs aux identités multiples, qui interprètent les situations avec des points de vue différents et qui cherchent à construire des horizons partagés. Les phénomènes à l'œuvre sont socio-techniques et sont avant tout des phénomènes de sens que le chercheur peut arriver à saisir en adoptant une posture d'empathie. L'attachement aux lieux, la territorialité des individus et des collectifs sont aussi au cœur de ces processus de planification qui composent et recomposent les territoires (Bertacchini, 2002b), en particulier aux échelles intercommunales. Cela suppose une immersion forte sur le terrain pour développer une compréhension progressive des logiques d'acteurs, de leurs cadres de référence, des valeurs qui les animent, des changements cognitifs à l'œuvre, d'effets liés à des changements de contexte.

Il s'agit ici de déployer une analyse qualitative des situations qui ne nécessite ni comptage, ni quantification et dont les résultats ne sont pas des quantités ou des proportions. La première étape de l'analyse consiste à la collecte des données qualitatives à partir des sources listées ci-dessus. La deuxième étape consiste à une analyse thématique du corpus constitué. Au delà du travail technique de codage des éléments du corpus à l'aide de grilles de lecture et de critères de catégorisation, c'est une démarche intellectuelle de reformulation, d'explicitation, voire de théorisation d'une situation, d'un témoignage, l'objectif étant d'en trouver les significations pour un point de vue particulier. Elle alterne aussi les va-et-vient entre la théorie et les données recueillies, avec parfois la collecte de nouvelles données quand les premières se révèlent insuffisantes pour éclairer les situations.

IV.6.1. Observations directes d'évènements particuliers.

Notre rôle a varié selon les évènements considérés : observateur non intervenant, participant invité, concepteur et animateur.

Nous sommes directement intervenu dans la conception et l'animation de plusieurs évènements : deux journées du Scot, trois réunions avec les associations pour l'intégration des éléments du diagnostic du Scot, l'exposition itinérante sur le diagnostic du Scot, le séminaire des élus pour la validation du diagnostic du Scot, les deux ateliers de cartographie des herbiers de la lagune de Thau par des pêcheurs. Cela nous a permis d'introduire des innovations dans les dispositifs d'information et de communication mis en œuvre et d'observer leurs effets en utilisant notamment des questionnaires ad-hoc. Nous avons enregistré ou filmé certains moments de l'exposition itinérante du Scot ainsi que le travail de cartographie des herbiers pour disposer d'une trace fine des interactions entre les acteurs et les supports médiatiques que nous avons conçus.

Nous avons été invité à titre d'expert à participer à des réunions de groupe de travail technique lors des phases de diagnostic et de projet du Scot. Participant à part entière, le travail d'observation s'est limité à des prises de note en séance des interventions des autres acteurs.

Nous avons aussi assisté sans intervenir à des réunions publiques du diagnostic du Scot, à plusieurs réunions des conseils communautaires de la CCNBT et de la CABT, du comité syndical du SMBT, de la Commission Locale de l'Eau, à deux réunions de la Commission Nationale du Débat Public pour la ligne LGV entre Nîmes et Perpignan, ainsi qu'à trois réunions publiques portant sur le rapprochement entre les deux intercommunalités de Thau et l'Agglomération de Montpellier. Pour quelques réunions, nous avons complété nos prises de note par un enregistrement audio. Ces observations nous ont permis d'étudier comment les connaissances développées dans les groupes techniques étaient repris et traduits dans des espaces publics par les élus ou les techniciens. Les rencontres avec l'Agglomération de Montpellier ont également servi à analyser les similitudes et les écarts des référentiels d'action publique mobilisés pour justifier des rapprochements intercommunaux.

IV.6.2. Les entretiens semi-directifs

Nous avons exploité dans notre recherche des résultats d'entretien semi-directifs que nous avons mené nous même et également des entretiens réalisés par deux stagiaires. Le tableau 2 récapitule ces entretiens.

Une jeune ingénieur des eaux et des forêts a effectué un stage en 2006 au SMBT et a mené à la fin de cette période une série d'entretien qui ont été retranscrits en annexe de son rapport de stage après validation par les personnes enquêtées (Roda, 2006). Nous les avons exploités

essentiellement pour rendre compte de la diversité de représentations du territoire de Thau et de son avenir chez les maires de chaque commune de Thau.

Un stagiaire en sociologie a mené des enquêtes en 2007 pour tenter d'évaluer les processus participatifs mis en œuvre dans le cadre du Scot. Nous avons reexploité les enregistrements audios uniquement pour compléter des éléments factuels sur l'histoire du territoire de Thau et pour affiner notre compréhension des regards portés par les personnes enquêtées sur le territoire de Thau et son avenir.

Nous avons effectué de notre côté des entretiens semi-directifs que nous avons systématiquement enregistré avec l'accord des personnes enquêtées. Nous avons ensuite retranscrit intégralement les passages qui étaient en lien direct avec notre recherche. Ces verbatims ont été régulièrement exploités en fonction de nos hypothèses de travail et de la progression de nos questionnements.

| | Code | Entretien par stagiaire ingénieur (n°1-18) | Entretien par stagiaire sociologue (n° 19-38) | Entretien par Pierre Maurel (n° 39-60) | Total |
|---------------------------|-------------|---|--|---|--------------|
| Communes de Thau | CT | 14 E | 6 E | 4 E, 1 T | 25 |
| Intercommunalités de Thau | IT | - | 2 E, 2 T | 2 E, 9 T | 15 |
| CG34, CR LR | CT | 1 T | 1 T | - | 2 |
| Agence de l'Eau RMC | AE | 1 T | - | - | 1 |
| Etat, services de l'Etat | SE | 2 T | | 3 T | 5 |
| Bureaux d'étude | BE | | 3 T | | 3 |
| Associations | AS | | 5 S | 2 | 7 |
| Journaliste | JO | - | - | 1 | 1 |
| Total | | 18 | 19 | 22 | 59 |

Tableau 2 : Listing des entretiens individuels par type de personnes enquêtées (E : élu, T : technicien, S : société civile) et par enquêteur

IV.6.3. Dispositifs socio-techniques d'information et de communication

Pour tester notre troisième hypothèse sur le potentiel de médiation offert par la dimension géographique, nous avons participé directement à la conception, la réalisation et l'analyse de plusieurs dispositifs socio-techniques d'information et de communication basés sur des représentations spatiales :

- Une cartographie numérique de l'étalement urbain sur le territoire de Thau entre 1944 et 2005, complétée par une simulation en 2020. Les représentations spatiales dérivées de cette base de

données ont été reprises par des acteurs variés dans différentes sphères (techniques, publiques), internes et externes au territoire, que nous avons étudié.

- Une enquête sur le contenu des représentations mentales que certains acteurs se faisaient du territoire de Thau. Cette enquête a été menée par un bureau d'étude composé de sociologues dans le cadre plus large d'une étude paysagère réalisée lors du diagnostic du Scot.
- Quatre maquettes physiques du territoire de Thau ont été fabriquées en partenariat avec des associations locales d'éducation à l'environnement. Ces maquettes ont elles-aussi été exploitées à différentes occasions, en particulier lors de l'exposition itinérante du diagnostic du Scot.
- Deux expériences de cartographie basée sur des savoirs locaux ont été réalisées : la première par des acteurs environnementaux pour établir un zonage des espaces naturels dans le cadre du Scot, la deuxième par des pêcheurs de la lagune pour la cartographie d'herbiers de la lagune au titre de son classement en zone Natura 2000.

Nous avons complété l'analyse de ces expériences à l'aide de questionnaires distribués aux participants. Il ne s'agissait pas de produire une analyse quantitative statistiquement valide, mais plutôt de recueillir sous une forme structurée les réactions des participants afin de les comparer et de les croiser avec nos propres observations.

IV.6.4. Analyse de documents et d'archives

Les processus d'élaboration d'instruments de développement territorial que nous avons suivi et parfois accompagné (Scot, Sage, contrat de lagune, Schéma de Mise en Valeur de la Mer) ont produit un nombre élevé de documents techniques. Les réunions des différentes instances de gouvernance territoriale liées à ces instruments (groupe de travail, conseils communautaires de la CCNBT et de la CABT, commission des maires du SMT, comité de lagune, comité de pilotage, commission locale de l'eau, ...) ont fait l'objet de compte-rendus. Nous avons exploité leur contenu tout d'abord pour comprendre nous-même la complexité du territoire étudié, mais aussi pour observer comment les acteurs engagés dans le développement de Thau progressaient dans l'appréhension de cette complexité, quelles hiérarchisations des enjeux ils faisaient, quels choix étaient finalement effectués.

Nous avons également analysé des documents en lien avec le développement territorial à des échelles englobant le territoire de Thau : le Schéma d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire de la Région Languedoc-Roussillon ainsi que le compte-rendu d'un colloque « Montpellier, la ville inventée » qui s'est tenu en octobre 2010 et où étaient débattus la métropolisation et l'élargissement de l'agglomération montpelliéraine. Ces analyses ont servi à étudier le niveau de partage et de coordination des choix d'aménagement faits à ces différentes

échelles par des collectifs distincts. Elles ont aussi permis de mettre en évidence les grands paradigmes, les rationalités ainsi que les visions stratégiques de développement territorial qui étaient invoqués dans les discours de membres de ces collectifs.

Nous nous sommes aussi intéressé à un corpus documentaire produit à un niveau interministériel au sujet de plusieurs réformes (réforme générale des politiques publiques, réforme des services de l'Etat, réforme des collectivités territoriales) susceptibles d'affecter les processus d'action collective à l'œuvre sur Thau.

Des documents produits par un groupe de travail national sur les Scot (rapports, actes de journées) nous ont aidé à approfondir et évaluer le degré de généralisation de nos observations faites dans le cadre du Scot de Thau.

IV.6.5. Analyse des sites Web, des blogs et des médias locaux

Sites Web et journaux institutionnels

Les sites Web des institutions intercommunales du territoire de Thau engagées dans le processus de planification, ont constitué une précieuse source d'information pour compléter notre corpus documentaire. L'analyse de leur contenu et celui de leurs journaux d'information (disponibles en version numérique téléchargeable et distribués à l'ensemble des habitants en version papier) a permis aussi d'étudier la contribution de ces institutions à l'enrichissement de l'espace public numérique qui traite de l'aménagement et du développement du territoire de Thau. Les documents qui traitaient spécifiquement des projets de territoire ont fait l'objet d'une attention particulière.

Les journaux des communes ont été étudiés succinctement pour évaluer la place qu'ils accordaient à l'échelon intercommunal et au territoire de Thau dans son ensemble.

Blogs citoyens

Nous avons recensé puis suivi les blogs locaux (associatifs, partisans, individuels) qui abordaient de près ou de loin des sujets en lien avec le territoire de Thau et les processus de planification et de gestion que nous suivions dans notre recherche. Nous les avons considérés comme des vecteurs de médiation potentiels entre la sphère technique, impliquée dans l'élaboration des instruments de politique publique, et la société civile ainsi que la sphère politique, à la fois par leur capacité à relayer et traduire l'information technique, mais aussi à susciter du débat dans l'espace public numérique.

Presse quotidienne régionale

Concernant les médias de la presse, nous avons choisi de suivre les produits de la presse écrite régionale et locale de manière continue entre 2006 et 2010 et de manière plus légère pour la période entre 2003 et 2005 à l'aide des archives de revue de presse de l'Agglo de Thau.

Plusieurs raisons nous ont amené à faire ce choix :

- La participation au développement d'un territoire engage une pluralité d'acteurs aux rôles sociaux et politiques différenciés. Si les premiers cercles traditionnels de la décision territoriale sont des professionnels du domaine ou dotés d'un mandat politique qui les légitime et leur donne des ressources pour participer directement (les élus, l'administration d'Etat et des collectivités, les bureaux d'étude, les experts, voire les scientifiques, les représentants d'acteurs économiques), les citoyens, structurés ou pas en associations, accèdent souvent indirectement au processus de décision par le biais du travail de médiation opérés par les journalistes locaux et les communicants des collectivités pour nourrir l'espace public local. De plus, le renforcement de l'intercommunalité à la fin des années 1990 a entraîné au sein même des élus et des techniciens une différenciation entre ceux qui restent au niveau communal, en particulier les élus de l'opposition, et ceux qui participent à l'échelon intercommunal. La médiation journalistique sert aussi à faire le lien entre ces deux niveaux.
- A partir du moment où il est reconnu un rôle central à la presse locale comme vecteur de médiation entre différentes sphères de participants lors de la construction d'un projet territorial, il est utile d'étudier comment ces médias jouent ce rôle à travers le travail journalistique, en s'inspirant notamment d'idéaltypologie des rôles démocratiques de la presse (Le Bohec, 2000) et en regardant comment l'Internet contribue à la multiplication et la mise en relation d'espaces de publication (Rebillard, 2006).
- L'analyse des contenus médiatiques de la presse locale permet aussi de reconstruire des situations passées et des trajectoires territoriales et constitue ainsi une source supplémentaire d'information pour améliorer le travail de triangulation du chercheur. Les journaux parus entre 2003 et 2005 ont été particulièrement utiles pour nous aider à reconstituer les événements qui ont marqué cette période charnière dans le développement du territoire de Thau : crise sanitaire et sociale avec le classement de la lagune en B, crise politique avec les tentatives manquées de rapprochement avec Montpellier, négociations autour du troisième contrat de lagune, création du Syndicat Mixte et décision d'élaborer un Scot et un Sage dans une perspective de gestion intégrée du territoire.
- Un autre objectif était d'analyser dans quelles mesures les représentations spatiales élaborées dans les groupes techniques de planification territoriale de Thau étaient reprises et exploitées par les médias locaux.

Nous avons exploité plus particulièrement les articles d'un journaliste du *Midi Libre*, Jean-Pierre Souche, géographe de formation, qui suit le territoire de Thau depuis le début des années 2000 dans les champs de la politique, de l'environnement et de l'intercommunalité. Il a progressivement

développé une capacité d'expertise reconnue sur le territoire de Thau, lui permettant d'appréhender finement la complexité de ce territoire, les jeux d'acteurs et la dimension politique. De plus, les collaborations avec ses confrères montpelliérains lui ont permis d'élargir son travail d'analyse et d'investigation à des problématiques plus larges. Ses articles constituent ainsi des sources précieuses d'information, à la fois en terme de données factuelles mais aussi de regard porté sur certains évènements.

Le tableau 3 ci-dessous récapitule les caractéristiques des principaux journaux locaux qui couvrent le territoire de Thau ou y font parfois référence.

| Titre | Parution | Accès en ligne | Aire d'audience | Nombre d'exemplaires vendus/parution (2008) ²⁵ | Audience estimée ²⁶ |
|-------------------------------------|--|----------------------------|------------------------------------|--|--------------------------------|
| Midi Libre | Quotidien généraliste | Partiel | Région Languedoc-Roussillon | 152241 | 35% |
| L'Hérault du Jour | Quotidien généraliste | | Département de l'Hérault | 9448 | 4% |
| La Gazette de Sète | Hebdomadaire « city magazine » | Partiel | Bassin de Thau | 2850 | 12% |
| La Gazette de Montpellier | Hebdomadaire « city magazine » | Partiel | Aire urbaine de Montpellier | 20017 | 21% |
| Hérault Tribune²⁷ | Journal en ligne | En ligne uniquement | Agathois, Cap d'Agde | NA | NA |
| Direct Montpellier Plus | Quotidien gratuit (hors week-end) | Oui, gratuit | Montpellier | 28375 | - |
| La Lettre M | Hebdomadaire économique | Sur abonnement | Département de l'Hérault | NA | NA |
| Objectif LR | Mensuel économique | Oui | Région Languedoc-Roussillon | NA | NA |

Tableau 3 : Principaux titres de la presse quotidienne et institutionnelle sur le territoire de Thau

Une étude EPIQ²⁸ menée en 2009 confirmait la hausse de l'audience des quotidiens régionaux en France. Selon cette étude, 35% des habitants du Languedoc-Roussillon lisent chaque jour au moins un titre de la PQR.

²⁵ Source OJD (Association pour le Contrôle de la Diffusion des Médias) <http://www.ojd.com/>

²⁶ Estimation par rapport à la population de plus de 15 ans de l'aire de distribution du quotidien

²⁷ Ce journal, créé en 1973 pour couvrir l'actualité du Cap d'Agde, a été racheté par le Midi Libre en 1977 puis s'est progressivement éteint dans sa version papier. Il a été repris en 1989 par le fils du fondateur dans une version en ligne sur internet.

Le territoire de Thau est couvert essentiellement par trois journaux locaux, les quotidiens « le *Midi Libre* » et « l'*Hérault du Jour* » et depuis 2006, l'hebdomadaire « La *Gazette de Sète* » (devenu mensuel en 2011).

Le Midi Libre est le journal le plus lu sur le bassin de Thau selon les élus sur le terrain et des marchands de journaux du territoire. Selon Alain Plombat (*Midi Libre*, 2 avril 2009), président du directoire de *Midi Libre*, « un *Midi Libre* acheté compte en moyenne 3,8 lecteurs ». Entre ses journaux (*Midi Libre*, L'indépendant et le gratuit Direct Montpellier Plus) et ses sites Web, il estime que « le Groupe touche plus d'un million de lecteurs dans la région, soit environ un habitant sur deux de plus de quinze ans ». Des chiffres plus récents (*Midi Libre* du 30 janvier 2011) confirment ces ordres de grandeur : un taux de lecture de 3,6 personnes par exemplaire acheté, 40% de la population en contact avec le titre. Le site en ligne www.midilibre.com enregistre en 2009 une audience quotidienne de plus de 40 000 connexions avec une progression à deux chiffres tous les mois. Cette audience est passée à 140 000 connexions en 2011 (*Midi Libre*, 30 janvier 2011). Sur Sète et le Bassin de Thau, le titre est diffusé quotidiennement à près de 10 000 exemplaires (*Midi Libre*, 30 janvier 2011).

La Gazette de Montpellier et **La Gazette de Sète**, lancées respectivement en 1987 et 2006, sont des hebdomadaires de type *city magazine* (Serre, 1990), appréciés pour leurs agendas culturels et les informations sur les sorties. Journaux de proximité, l'information quotidienne y est traitée sous forme de brèves et une place importante est accordée au courrier des lecteurs. Chaque numéro fait l'objet d'un dossier sur un sujet local, souvent plus fouillé et illustré que ceux du *Midi Libre*. Les dirigeants de ces journaux étant réputés proches du leader politique régional, Georges Frêche, décédé en octobre 2010, il était intéressant d'étudier le contenu des produits médiatiques liés au territoire de Thau, même si l'audience reste limitée.

Les chiffres de l'OJD sur la *Gazette de Sète* montrent une difficulté du titre à s'imposer sur le territoire de Thau malgré un début prometteur : en moyenne 2482 exemplaires en 2007 (nombre moyen d'exemplaires vendus par parution hebdomadaire), 2850 en 2008 puis 2486 en 2009 et 2282 pour la période 2009-2010 (en moyenne pondérée). Cet effondrement des ventes s'est confirmé à la fin 2010 avec une diffusion moyenne qui a chuté à 1500 exemplaires. Le groupe a finalement décidé à la fin janvier 2011 d'interrompre la parution du titre dans sa formule hebdomadaire pour le remplacer par un titre mensuel (source *Midi Libre* 30 janvier 2011).

Le quotidien **L'Hérault du Jour** correspond à l'édition héraultaise du groupe de presse La Marseillaise qui couvre six départements du sud de la France. Proche du parti communiste, ce journal dispose probablement sur le territoire de Thau d'une audience plus forte que celle donnée

²⁸ EPIQ : Etude de la Presse et Information Quotidienne

dans le tableau. L'électorat communiste reste en effet important sur cette zone comme l'attestent le contrôle ininterrompu du 2^{ème} canton de Sète par un élu communiste depuis 1988, ainsi que les différents mandats du leader communiste local, François Liberti, comme maire de Sète de 1996 à 2001, comme député de la 7^{ème} circonscription de 1997 à 2007.

Grille de codage

Pour structurer ce corpus volumineux de données, nous avons établi une grille multicritères de codage que nous avons ensuite utilisé pour indexer à l'aide d'un tableur les différents produits médiatiques.

Les critères retenus pour le codage sont les suivants (chaque critère se décline ensuite en sous-catégories elles-mêmes composées d'une liste de valeurs possibles) : date de publication, type de média, genre journalistique, iconographie, échelle du sujet traité, catégorie thématique, acteur(s) qui parle(nt), acteur(s) dont on parle. Des champs supplémentaires permettent d'insérer un résumé et de commenter le document en lien avec nos hypothèses de recherche.

IV.6.6. Résultats de sondages et d'enquêtes externes

Nous avons utilisé des données de sondages ou d'enquêtes nationaux pour étayer certaines de nos argumentations dans la partie théorique.

Nous avons aussi exploité les résultats de sondages et d'une campagne de publicité menés sur le territoire de Thau à l'initiative de l'Agglomération de Montpellier lors d'une tentative de fusion entre 2008 et 2009. Ils constituaient en effet des révélateurs des stratégies politiques à l'œuvre dans la fabrication et la conquête de l'opinion publique ainsi que du soutien des élus et des personnels administratifs des communes et intercommunalités concernées. Dans ce deuxième cas, le sondage d'opinion a été étudié dans sa fonction marketing et non pas dans sa fonction d'information et d'aide à la décision politique (Carré et Delbarre, 2003).

V. Plan de la thèse

Nous avons présenté dans cette introduction la genèse de notre questionnement sur la capacité des territoires locaux à promouvoir encore des formes de développement horizontal puis ascendant qui fassent sens dans un contexte englobant de plus en plus normatif. Nous avons formulé alors des hypothèses de recherche en les replaçant dans une posture épistémologique autour des paradigmes de la complexité et du constructivisme. Nous avons ensuite justifié l'inscription de notre recherche dans le champ multidisciplinaire des sciences de l'information et de la communication et plus particulièrement celui de l'intelligence territoriale. La présentation du territoire de Thau, notre terrain

de recherche, a servi à comprendre l'histoire récente du développement de ce territoire, sa structuration progressive à l'échelle intercommunale et le contexte bio-physique, social, politique et institutionnel dans lequel a démarré notre recherche à partir de 2006.

Première Partie

La première partie constitue autant de briques théoriques nécessaires pour comprendre notre problématique de recherche. Elle s'appuie sur une exploitation de la littérature scientifique dans les champs disciplinaires identifiés dans l'introduction.

Dans le chapitre VI, nous décrivons les principaux concepts qui fondent notre approche constructiviste et systémique du développement territorial. Après avoir cerné la multidimensionnalité du concept de territoire, nous développons le concept de « représentation », central dans notre recherche. Nous insistons sur les représentations spatiales, mentales (internes) et matérielles (externes) en décrivant les mécanismes de production et de transformation de ces représentations. Nous nous focalisons ensuite sur les représentations spatiales externes en présentant leur diversité. Une revue de littérature permet de balayer les modèles sémiotiques qui ont déjà été utilisés par la communauté scientifique pour étudier les propriétés sémiotiques des représentations spatiales. Nous insistons sur la sémiotique de Charles Sanders Peirce qui présente notamment l'intérêt de nous extraire du modèle du code, qui paraît si présent dans nos schémas de pensée quand il s'agit de concevoir des dispositifs de communication territoriale. Pour rendre compte de la complexité du concept de territoire, nous adoptons, comme plusieurs chercheurs auparavant, le métamodèle de Schwarz qui sert à décrire des systèmes complexes ouverts, non linéaires dans leur développement et auto-organisants. La représentation du système territoire en trois plans indissociables et dynamiques, physique, logique et identitaire, constitue une construction intellectuelle qui nous servira plus tard à étudier les phases de progrès et de régression dans l'émergence et l'autonomisation du territoire de Thau. Ce métamodèle nous permettra de plus d'articuler aisément les concepts de « représentation spatiale » et de « projet de territoire ».

Dans le chapitre VII, nous revenons sur les grandes étapes de la planification territoriale en France en insistant sur les grands paradigmes actuels qui influencent les nouvelles politiques publiques territoriales : l'économie mondialisée, le développement durable, la démocratie participative. Contrairement à ce qu'il est communément pensé du fait de la décentralisation de l'Etat au profit des collectivités locales, nous montrons que la période actuelle est marquée par une forme de recentralisation à distance à travers de nouvelles modalités de gestion de l'action publique en provenance du monde de l'entreprise : effets d'agence pour concentrer les appels à projets vers des procédures normatives, *benchmarking* territorial et publicisation des classements, mesures et indicateurs de performance, individualisation des carrières des fonctionnaires. Ces éléments constituent des éléments de contexte particulièrement structurants qui peuvent constituer des freins

au développement endogène basé sur des processus d'intelligence territoriale. De plus, nous montrons que les instruments d'aménagement territorial sont dominés par des référentiels de la société toujours plus urbains alors que les périmètres concernés, qui s'élargissent encore plus avec la simplification actuelle de la carte de l'intercommunalité, englobent paradoxalement de plus en plus d'espaces naturels et agricoles. Nous développons ensuite les spécificités de l'échelon intercommunal, amené à prendre une importance croissante dans le développement local : montée en puissance des capacités d'expertise et de communication publique, compétition croissante avec les services de l'Etat, faiblesse démocratique du pouvoir politique élu indirectement. Le concept de « projet de territoire » est alors développé. Nous mettons en évidence toute la polysémie de ce syntagme, entre vision politique et déclinaison opérationnelle, pourtant largement utilisé comme ressource symbolique par les élus et les techniciens des intercommunalités pour légitimer leur politique et leurs interventions. Nous nous penchons ensuite sur la question de l'élargissement du cercle de la décision territoriale à la société civile pour répondre aux injonctions réglementaires de participation, en montrant l'extrême diversité de ses déclinaisons locales selon les configurations de gouvernance rencontrées.

Le chapitre VIII est consacré à l'approche informationnelle et communicationnelle du développement territorial. Après avoir rappelé les principaux modèles théoriques des sciences de l'information et de la communication mobilisables dans ce champ d'application, nous donnons un aperçu du contexte technologique actuel marqué par l'accroissement exponentiel des capacités d'observation des territoires et les possibilités d'interaction liées au Web 2.0. Les recherches sur la démocratie électronique tempèrent les discours optimistes sur le rôle démocratisant de ces nouvelles technologies. Nous développons alors le concept d'intelligence territoriale en l'articulant avec le métamodèle de Schwarz et le concept de territorialité vus précédemment. Nous rappelons les acquis de travaux antérieurs sur l'intelligence territoriale qui soulignent l'importance d'une évolution de la culture locale pour élargir la collecte et la mutualisation des signes et de l'information à l'ensemble des acteurs territoriaux, et pour adopter des dispositifs permettant d'anticiper les changements et les risques de rupture. Les collectifs d'acteurs engagés dans le développement territorial étant de plus en plus hétérogènes, nous approfondissons ensuite les concepts de médiation et de Distic (dispositif socio technique d'information et de communication) au cœur de notre recherche. Nous décrivons les types de médiation opérées et cadrées dans les Distic, en insistant sur les médiations sociale et sémio-cognitive. Après avoir précisé notre acception des notions de données, informations, connaissances, savoirs et compétences, nous abordons la diversité et la légitimité des différentes formes de savoirs dans l'action publique, en insistant sur le potentiel encore sous-exploité des savoirs locaux. Nous terminons ce chapitre en étudiant la question des apprentissages à l'œuvre dans la planification et la décision territoriale. Nous étudions les différents modèles de rationalité ainsi que les mécanismes d'apprentissage individuels et collectifs, notamment ceux qui reposent sur

l'emploi d'artefacts au sein de Distic. Enfin, nous explicitons les concepts d'objet frontière, d'objet intermédiaire, d'investissements de forme et de mises en récits qui nous permettront l'opérationnaliser par la suite le travail de médiation dans les Distic à l'aide des représentations spatiales.

La deuxième et la troisième partie constitue le cœur de notre contribution scientifique et s'appuie sur les résultats de notre recherche-intervention sur le territoire de Thau.

Deuxième partie

Le chapitre IX traite des représentations spatiales dans les Distic. Nous faisons des propositions méthodologiques pour la conception de Distic basés sur l'usage de représentations spatiales. Nous établissons tout d'abord une typologie pragmatique des représentations spatiales, basée à la fois sur leurs propriétés intrinsèques et selon les fonctionnalités visées par les concepteurs de Distic mobilisés pour le développement des territoires. Nous utilisons alors cette typologie comme grille de lecture pour analyser la place accordée aux représentations spatiales dans un panel de guides méthodologiques sur la concertation territoriale, ceci afin d'apprécier leur potentiel d'utilisation chez les professionnels de la médiation et de l'ingénierie territoriale.

Dans le chapitre X, nous déclinons notre typologie des représentations spatiales sur le territoire de Thau en présentant tout d'abord la diversité des Distic à l'œuvre pour accompagner une approche intégrée de planification territoriale. Puis nous approfondissons l'analyse de représentations spatiales qui ont présenté une innovation méthodologique, liée soit à leurs propriétés intrinsèques, soit aux fonctions qu'elles ont jouées. Les ortho-photographies²⁹ sont étudiées dans leur rôle d'objets frontières pour permettre des médiations entre des mondes hétérogènes. Une base de données de l'étalement urbain nous sert à illustrer le déploiement sous des formes sémiotiques multiples d'un processus de formalisation d'un phénomène complexe, celui de l'étalement urbain. Des maquettes physiques en 3D du territoire de Thau sont ensuite étudiées à la fois sous l'angle de leurs propriétés sémiotiques et de situations d'usages. Enfin, nous terminons cette partie par la présentation de Distic conçus pour valoriser les savoirs locaux disponibles au sein d'un territoire. Nous insistons sur les épreuves qu'ils doivent traverser pour accéder au statut de savoirs légitimes.

Troisième partie

Cette troisième partie vise à montrer l'émergence et l'autonomisation du territoire de Thau en s'appuyant sur le métamodèle de Schwarz appliqué au territoire vu comme un système complexe.

Au chapitre XI, nous présentons tout d'abord un synoptique des événements internes et externes qui ont marqué ce territoire sur les dix dernières années pour reconstituer le contexte d'ensemble dans

²⁹ Une ortho-photographie est une photographie aérienne corrigée des déformations géométriques liées au relief.

lesquelles s'insèrent les situations de communication et les Distic que nous étudions par la suite. Nous structurons ensuite ces événements à l'aide des trois plans du métamodèle et de la spirale d'auto organisation.

Le chapitre XII est consacré à une analyse historique de ce qui fonde la territorialité de Thau, fondamentalement liée à l'eau, aux activités portuaires et lagunaires.

Dans le chapitre XIII, nous reconstruisons les différentes étapes de consolidation, ou au contraire de fragilisation, du territoire en lien avec des objets et des événements d'origine environnementale ou anthropique. Nous insistons dans la description de cette évolution sur le rôle clé joué par le SMBT comme structure de médiation territoriale, et sur les Distic pérennes qu'il a mis en place.

Au chapitre XIV, nous étudions enfin les interactions entre ce territoire et les territoires voisins et englobants à l'occasion de plusieurs tentatives de regroupements d'intercommunalités depuis le début des années 2000. Nous montrons les différences de stratégies communicationnelles déployées pour générer des processus de territorialisation et développer des sentiments d'appartenance à des échelles supra-communales. Nous nous penchons en particulier sur le concept polysémique de « projet de territoire », abondamment mobilisé comme ressource sémiotique et politique pour justifier ou réagir à ces tentatives de regroupement. Nous concluons enfin ce chapitre par une analyse plus large de l'articulation entre les territoires locaux et l'espace métropolitain montpelliérain qui pose la question du sens d'une interterritorialité multi-niveaux.

Nous terminons ce document par une conclusion dans laquelle nous revenons sur nos hypothèses initiales à la lumière des résultats obtenus. Nous soulignons aussi les limites de notre recherche au niveau théorique et méthodologique. Nous récapitulons ensuite les apports de notre recherche qui nous semblent constituer des avancées pour la communauté scientifique et pour les acteurs de l'intelligence territoriale. Nous concluons enfin en dégageant des perspectives de recherche dans le champ des sciences de l'information et de la communication appliquées au développement territorial.

PARTIE I : Fondements théoriques de la recherche

Les modalités de développement territorial se reconfigurent lourdement pour s'adapter au contexte d'une économie mondialisée tout en cherchant à intégrer les principes de durabilité. L'échelon intercommunal semble constituer un bon compromis pour offrir des réponses efficaces à des enjeux planétaires tout en permettant une action collective à taille humaine, qui fasse sens pour les acteurs locaux. La question est alors de savoir comment s'opérationnalise cette rencontre entre le global et le local à l'échelle des intercommunalités. Pour tenter d'y répondre, nous revenons dans un premier chapitre sur le concept même de territoire, vu ici comme un système complexe construit socialement, fondé sur des échanges de signes, sur du sens et des représentations qui en découlent. Nous reconstruisons ensuite l'évolution récente des formes de développement territorial et de leurs instruments en France. Elle se caractérise actuellement par une montée en puissance des intercommunalités de projets et de la participation de la société civile, mais sous le contrôle à distance par l'Etat et l'Europe. Nous développons alors la dimension informationnelle et communicationnelle qui caractérise une démarche d'intelligence territoriale. Nous insistons sur la médiation entre mondes et savoirs hétérogènes au sein de Dispositifs socio-techniques d'information et de communication (Distic) et sur les apprentissages médiatisés par des artefacts.

VI. Retour sur le concept de territoire et de ses représentations

Comme bien d'autres termes, « territoire » est devenu un mot-valise, un mot courant porteur de significations multiples selon son contexte d'utilisation, y compris dans le monde scientifique au sein d'une même discipline, notamment en géographie. Développé initialement par cette communauté scientifique, le terme lui a largement échappé. Même si elle s'interroge régulièrement sur la pertinence de ce terme comme objet de recherche (Vannier, 2009), il est maintenant solidement implanté dans d'autres sphères, et en particulier dans les politiques publiques d'aménagement du territoire qui se sont fortement « territorialisées ».

Les travaux épistémologiques sur l'évolution et la circulation de cette notion polysémique ne manquent pas, que ce soit en France (Alliès, 1980; Debarbieux, 2003b) ou à l'étranger (Delaney, 2005; Elden, 2010). Pour les besoins et la compréhension de notre recherche, nous allons revenir dans un premier temps sur les principales acceptions de ce terme. Nous aborderons dans un deuxième temps la question des représentations du territoire, en particulier de sa composante géographique. Enfin, nous nous appuierons dans un troisième temps sur un modèle systémique théorique en trois plans, dit modèle de Schwarz (Schwarz, 1992), pour l'adapter au territoire, considéré alors comme un système complexe, ouvert et dynamique.

VI.1. Acceptions classiques et limites d'un concept multidimensionnel

« Le développement territorial est une organisation à construire par de l'information en reliant des acteurs publics et privés, engagés dans une dynamique de projet sur un territoire ».

(DATAR, 1998, p.68)

VI.1.1. Territoires biophysiques

Les premiers territoires apparus dans l'humanité relèvent de l'éthologie et se définissent au sens commun comme « *la zone occupée par un animal ou une famille d'animaux, délimitée d'une certaine manière et défendue contre l'accès des congénères* » (dictionnaire le Petit Larousse, 1989).

Il peut aussi s'agir de territoires liés à des dimensions biophysiques, le meilleur exemple en France étant celui de l'eau. La politique particulière dans ce domaine a en effet conféré une reconnaissance institutionnelle (Bougnoux, 1991) et législative aux « *territoires de l'eau* » même si la territorialisation de la gestion de l'eau est beaucoup plus ancienne (Douguet, Longuépée et al., 2006; Ghiotti, 2006). La loi sur l'eau de 1964 crée un découpage national en six grands bassins hydrographiques avec à

leur tête les Agences de l'eau et les comités de bassin. Dans un contexte de décentralisation et d'émergence du paradigme du développement durable, la loi sur l'eau de 1992 poursuit la territorialisation de la gestion de l'eau pour créer à l'échelle des bassins versants les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (Sage) et les Commissions Locales de l'Eau (CLE). Aux Etats-Unis, le mouvement bio-régionaliste tente de faire émerger des périmètres institutionnels calés sur les limites biogéographiques des massifs montagneux et des bassins versants (Brunckhorst, 1995; McGinnis, 1999).

VI.1.2. Territoires politiques

Un autre sens commun du mot territoire que l'on retrouve dans les dictionnaires généralistes est celui de territoire administré qui renvoie à une « *étendue de terre dépendant d'un Etat, d'une ville, d'une juridiction* » (dictionnaire le Petit Larousse, 1989). Limites, continuum interne et autorité caractérisent ces territoires. Ce sont les territoires nations, mais aussi plus récemment l'Europe, les territoires de nos collectivités territoriales (régions, départements, communes) et encore plus récemment, de nos intercommunalités. Pour illustrer cette acception du concept de territoire, on peut reprendre ici la citation suivante d'un chercheur en sciences politiques « *Marquer son territoire, se tailler un territoire, reconnaître ou revendiquer un territoire : bien que l'actuelle polysémie du mot le fasse oublier, la notion de territoire est d'abord politique. Il n'y a territoire que dans la sédimentation du sens et dans le façonnement par le rapport de force. Plutôt que de réduire cette notion à une dimension géographique, économique ou institutionnelle, il est possible de la construire dans une acception forte : espaces des règles (reconnues et acceptées, quelques fois subverties ou contestées) du jeu politique* » (Rilaine, 1991, : 39).

VI.1.3. Grands territoires

Il s'agit ici d'une déclinaison particulière et actuelle des territoires politiques même si leur conceptualisation est relativement ancienne puisque Frémont parlait déjà des *régions vécues* en 1976 (Frémont, 1976). Il s'agit de grands territoires à l'échelle métropolitaine qui dépassent les bassins de vie ainsi que les périmètres des documents règlementaires et des collectivités locales ou de leur groupement. Il peut s'agir des grands systèmes urbains de niveau mondial (cas du Grand Paris) ou d'espaces avec une armature urbaine plus faible mais pourtant stratégique (cas du chapelet de villes moyennes en Languedoc). Leur planification stratégique est encore plus complexe que celle des territoires plus locaux (Dolez et Paris, 2004) car elle suppose la coordination de documents tels que les Scot (Schéma de Cohérence Territoriale) à travers l'InterScot, ou encore de plans d'actions entre collectivités voisines telles que les régions avec chacune son propre Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire.

L'appel à coopérations métropolitaines lancé par la Datar en 2004, et qui n'a pas finalement donné de suites au niveau de l'Etat, visait explicitement à faire émerger des projets stratégiques à cette échelle-là pour se positionner dans l'espace européen (Geppert, 2008). Cette orientation a été reprise par la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales et permettant la création de pôles métropolitains.

VI.1.4. Territoire appropriés

Les travaux en géographie culturelle et en géographie sociale ont quant à eux exploré les liens entre territoires, identités individuelles et collectives : « *Le territoire témoigne d'une appropriation à la fois économique, idéologique, et politique de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité* » (Di Méo, 1998). Le territoire se définit ici comme un ensemble composé d'un espace matériel, d'un espace social (sur lequel les hommes forment une société ou une collectivité), un espace culturel résultat d'une histoire particulière et d'un espace vécu, c'est à dire d'un espace perçu, représenté et pratiqué par différents acteurs, générant des sentiments d'appartenance et d'identité. Ce dernier point est souligné par la géographe Hervé Gumuchian dans la définition qu'il donne du mot territoire : « *Le territoire, lieu de médiation des activités humaines, se situe bien au-delà du seul rapport spatial, le territoire est certes un enjeu politique, économique et social, mais dans le même temps, il est imaginaire, idéologie et mythe. Les valeurs qui guident l'action des hommes s'inscrivent aussi dans leur territorialité* » (Gumuchian, 1991).

Une telle approche du territoire est particulièrement en phase avec une conception ascendante du développement basée sur l'initiative locale : « *une construction, un produit de l'histoire, que reconstitue et déforme, au fil de ses pratiques et de ses représentations, chaque acteur social* » (Di Méo, 1991).

VI.1.5. Territoires mobiles

L'époque actuelle est marquée par la mobilité croissante des biens et des personnes, qui se manifeste à différentes échelles spatiales et temporelles (Bonnet et Desjeux, 2000). Mobilités journalières des déplacements domicile travail, quasi-hebdomadaires pour les loisirs de fin de semaine, saisonnières pour les vacances. On parle de plus en plus d'une société de la mobilité, voire de l'hypermobilité, favorisée par la généralisation des NTIC, qui bouleverse les frontières statiques des territoires traditionnels. Associée à la modernité et l'avènement d'une société urbaine, Jacques Lévy décrit la mobilité comme une « *combinaison sans cesse remise en question de virtuel et d'actuel, de territoires et de réseaux, de lieux faibles et forts* » qui « *exprime la composante spatiale*

d'identités sociales singulières » (Lévy, 2000, p.170). Mais cette vision optimiste de la mobilité peut aussi être nuancée du fait des différenciations socio-spatiales et des phénomènes de ségrégation qu'elle peut entraîner (Bacqué et Fol, 2007). Les espaces se fragmentent, le lien territorial se distend, le citoyen devient nomade, les entreprises virtuelles et le local dilué (Venturini, 2007, p.52). Les relations entre les individus, les élus, les institutions territoriales et les espaces de vie sont fragilisées, rendant plus difficile la projection d'un avenir commun et soulignant les limites actuelles de notre modèle démocratique que certains qualifient désormais de « *démocratie du sommeil* » (Behar, Estebe et al., 2009, p.82). La superposition de ces territoires de la mobilité avec les différents territoires politiques débouche sur des phénomènes de multi-appartenances individuelles et collectives caractéristiques de notre société contemporaine.

Les nouveaux modèles de développement territorial doivent donc se complexifier pour tenir compte des bouleversements entraînés par cet accroissement de la mobilité qui, d'un côté, dilue les identités mais, d'un autre, élargit les expériences et les compétences chez les acteurs locaux. Un enjeu devient alors le maintien ou la reconstruction du réseau de relations, physique ou virtuel (cf. ci-dessous), au sein duquel s'échangent des informations nécessaires à « *la constitution du capital formel d'un échelon territorial, préalable à toute politique de développement* » (Bertacchini, 2004a).

VI.1.6. Territoires numériques, territoires virtuels

Les réseaux techniques ont de tout temps structuré les territoires en les reliant et les polarisant, en desservant et irriguant les villes (Bakis, 1990), même si le phénomène s'est accentué avec la révolution industrielle et le maillage par les chemins de fer, l'électricité et le télégraphe. L'analogie a ensuite été faite avec les réseaux de télécommunications comme facteurs de structuration des territoires (Musso, 1987). Plus récemment, vers la fin des années 1990, en complément de la poursuite de nouveaux réseaux physiques, le développement des NTIC et notamment internet a fait émerger le concept de « *territoires numériques* » (Zeitoun, 1996; Desbois, 2001; Guichard, 2007; Musso, 2007; Guichard, 2008). Le « CIADT³⁰ numérique » du 9 juillet 2001 a institutionnalisé ce concept et appelé à la généralisation de la couverture du territoire national en réseaux à haut débit et en GSM pour réduire la « *fracture numérique* » entre les territoires locaux. Les réglementations qui ont suivi, notamment la loi pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004, ont alors donné de plus en plus de pouvoirs aux collectivités dans le domaine des télécoms et consacré le désengagement progressif de l'Etat comparativement aux autres pays de l'OCDE³¹ (Musso, 2007). Mais ces nouvelles orientations doivent faire face à des objectifs de politique publique plutôt contradictoires puisqu'il s'agit d'un côté de renforcer la compétitivité des territoires (et donc la

³⁰ CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire

³¹ Organisation de coopération et de développement économiques

concurrence entre territoires qui trouvent là de nouveaux projets mobilisateurs) et d'un autre de réduire la fracture numérique alors que l'Etat se désengage financièrement.

Plusieurs auteurs ont commencé à explorer les effets induits par ces nouvelles politiques. Pour certains, cela contribue à faire émerger de nouveaux territoires qualifiés de « cyberspace » (Levy, 1994) ou de territoires virtuels (Le Groupe Going et Bertacchini, 2004; Bertacchini et Boutin, 2007), même si d'autres considèrent qu'un territoire reste toujours virtuel. C'est le cas par exemple du sociologue Dominique Boullier selon qui parler de « *territoires virtuels* » seulement quand on les considère sous l'angle du numérique est un contre-sens car « *il n'existe pas de territoire qui ne soit mythique ou virtuel* » (Boullier, 2009). Pour cet auteur, « *le territoire est par définition « virtuel », il est toujours une construction faite de projection, de réinvention, de postulat, de lois et de mythes, toutes choses profondément virtuelles* ». Au delà des écarts d'interprétation liés au sens accordé au terme de territoire, ces auteurs se rejoignent toutefois sur le fait que les technologies numériques contribuent à l'émergence et au développement des territoires plus classiques tels que définis plus haut (territoires politiques, territoires appropriés). Dans une logique d'intelligence territoriale, les premiers considèrent que les territoires numériques contribuent à l'image, à l'identité collective, à la mémoire et au développement des territoires matériels régionaux et locaux par le renforcement d'interactions au sein de « *communautés virtuelles* » permettant la production et le transfert de savoirs favorables à l'innovation et la valorisation des ressources locales (Le Groupe Going et Bertacchini, 2004). Guillaume Perrin montre par exemple dans sa thèse la relation qu'il existe entre les particularités biophysiques des territoires et les choix colorimétriques de leurs sites Web (Perrin, 2010). Les réseaux numériques ne viennent pas ici remplacer le territoire matériel mais ils viennent l'augmenter, par de nouvelles temporalités et spatialités, en accroissant les capacités d'actions et d'échanges entre les acteurs (Musso, 2007). D'après cet auteur, les progrès du numérique débouche aussi sur la formation d'un deuxième monde parallèle articulé au territoire qu'il dénomme le « cyberspace » pour reprendre la terminologie de Pierre Lévy (*op.cit.*), entendu de façon large comme l'ensemble des systèmes d'information planétaires dont l'internet est l'espace public. Le cyberspace est un nouveau lieu où se confrontent des valeurs, des points de vue, des représentations sociales et où s'établissent des réputations, des légitimités. Cyberspace et monde matériel ordinaire ne se rencontrent que ponctuellement, quand le lieu physique (basé sur une logique topographique) et l'espace numérique (basé sur une logique topologique) se superposent, comme par exemple la représentation d'un territoire et son site web. Mais quand cette rencontre se produit, elle peut contribuer à un renouvellement dans la manière de mener les politiques publiques comme l'indique un ouvrage de l'Association des Régions de France : « *L'enjeu ne se résume pas à mettre plus de numérique dans les politiques, mais bien à réinventer l'action publique* » (Paul, 2007). Le numérique peut en particulier contribuer à renforcer la démocratie locale en permettant de faire émerger d'autres récits fondateurs du territoire ou de reprendre les anciens récits fondateurs pour

associer différemment les personnes concernées. Il ne s'agit plus de concevoir le territoire comme ce qui doit relier substantiellement autour d'un récit unique alors que nous nous situons désormais dans une époque marquée par « *une diffusion profonde d'une culture sémiotique et politique de la diversité des points de vue et du savoir communiquer* » (Boullier, 2009). Pour cet auteur, le numérique offre en effet la possibilité d'organiser des forums dans l'espace public, d'élargir la prise de parole dans le débat pour « *la construction d'un récit polyphonique* » sur le territoire en cours de construction ou de réorientation (*ibid*).

VI.1.7. Articulation entre les différents territoires

Ces différents territoires ne constituent pas des ensembles disjoints, bien au contraire, tellement ils sont désormais étroitement imbriqués. Les territoires politiques se déclinent dans des échelles spatiales et des temporalités multiples. Les territoires bio-physiques connaissent un regain d'intérêt avec les enjeux autour de la préservation des ressources naturelles. Les individus, groupes sociaux et sociétés développent de plus en plus des sentiments de multi-appartenance liés à leur mobilité et leurs interactions numériques croissantes. Les capitaux sont eux aussi toujours plus mobiles et s'affranchissent des lieux de production et des frontières territoriales.

Dans un tel contexte de multi-territorialités, la question se pose de savoir comment de nouveaux territoires, en particulier les territoires intercommunaux décrétés par les lois de décentralisation, arrivent à émerger et à produire de l'action publique génératrice de développement. Les concepts de « *gouvernance territoriale* » (Le Gales, 2006; Pasquier, Simoulin et al., 2007), de « *configuration territoriale* » (Négrier, 2001b; Lussault, 2007)(Rey-Valette, Chia et al., 2010), de « *projet de territoire* », de « *concertation territoriale* » (Bertacchini, 2002a; Billé, Mermet et al., 2003) ou encore d'« *intelligence territoriale* » (Venturini, 2007; Venturini et Bertacchini, 2007) apportent des éléments de réponse sur lesquels nous reviendrons et contribuent à de nouvelles conceptualisations englobantes du territoire adaptées au contexte actuel. Le territoire y est appréhendé dans sa toute complexité en le décrivant sous la forme d'un système, à la fois ouvert (comme nous venons de le voir) et évolutif (soumis à des dynamiques internes et externes). L'approche par les « dialogies », pronée par Edgar Morin et Jean-Louis Le Moigne et qui consiste à articuler des logiques traditionnellement opposées (le global et le local, le statique et le mobile, l'intérêt particulier et le bien commun, etc), prend ici tout son sens (Morin et Le Moigne, 1999).

VI.2. Paradigme systémique

L'approche cartésienne du réductionnisme cherche à comprendre le fonctionnement d'un phénomène à partir de l'analyse séparée des éléments qui le composent. Elle vise à réduire la

nature complexe de l'objet en une somme de principes fondamentaux. A l'inverse, l'approche systémique est un mode de pensée qui considère les phénomènes comme des totalités. Ainsi, les caractéristiques d'un système ne peuvent être connues qu'en les étudiant dans leur globalité et non pas en analysant chaque élément séparément. Cette approche a été théorisée par le biologiste von Bertalanffy dans sa théorie générale des systèmes dont l'objectif est « *l'intelligibilité des systèmes complexes perçus comme et par des systèmes* » (von Bertalanffy, 1968). Les principes sur lesquels s'est ensuite développée l'approche systémique proviennent de la cybernétique³², de la thermodynamique, des mathématiques, de la physique, de la biologie et de la gestion.

Mais approche analytique et approche systémique ne s'opposent pas pour autant qu'on reste lucide sur les limites de la connaissance humaine et ses propensions à l'erreur et à l'illusion (Morin, 1999). Ceci suppose aussi de s'accorder sur les principes d'une connaissance pertinente : « *la suprématie d'une connaissance fragmentée selon les disciplines rend souvent incapable d'opérer le lien entre les parties et les totalités et doit faire place à un mode de connaissance capable de saisir ses objets dans leur contextes, leurs complexes, leurs ensembles. Il est nécessaire de développer l'aptitude naturelle de l'esprit humain à situer toutes ses informations dans un contexte et un ensemble* » (Morin, *ibid*). Approche analytique et approche systémique peuvent se compléter dans ce qu'Edgar Morin appelle la « pensée complexe » (Morin, 1990): « *La complexité apparaît certes là où la pensée simplifiante défaille, mais elle intègre en elle tout ce qui met de l'ordre, de la clarté, de la distinction, de la précision dans la connaissance. Alors que la pensée simplifiante désintègre la complexité du réel, la pensée complexe intègre le plus possible les modes simplifiants de pensée* ».

La notion de système mobilise quatre concepts fondamentaux, la globalité, l'interaction, l'organisation et la complexité :

- **La globalité** : un système ne se réduit pas à la somme de l'ensemble de ses éléments. Le tout est plus que la somme de ses parties et s'explique par le phénomène d'émergence : au niveau global apparaissent des propriétés non déductibles des propriétés élémentaires, émergence liée à des effets de seuil. Les éléments peuvent être eux mêmes des systèmes
- **L'interaction** : ce concept souligne l'idée de causalités non linéaires entre éléments du système, la forme la plus connue d'interaction étant celle du feed-back introduit par le cybernéticien Winer. Le Feed-back a par exemple servi à expliquer le phénomène de symbiose en biologie. Dans le domaine de la communication, il a permis d'introduire le concept de circularité (Riley et Riley, 1951) et de dépasser ainsi la vision linéaire des premiers modèles de communication de Shannon et Weaver (Shannon et Weaver, 1949) et de Laswell (Lasswell, 1948) qualifiés de « télégraphiques ».

³² Cybernétique vient du grec « *kubernetes* » qui signifie gouverner, piloter.

- **L'organisation** : elle traduit l'agencement d'une totalité selon la distribution de ses éléments en niveaux hiérarchiques ou en réseaux. Selon le degré d'organisation, une totalité n'aura pas les mêmes propriétés. Ainsi, les propriétés de la totalité dépendent non seulement des propriétés de ses éléments mais également de la nature des relations qu'ils entretiennent. En s'organisant, une totalité se structure.

L'organisation renvoie aussi à un processus par lequel de la matière, de l'énergie et de l'information s'assemblent pour former une totalité ou une structure. On parle d'auto-organisation quand une structure est également capable de s'organiser elle-même tout en échangeant de la matière, de l'énergie et de l'information avec l'environnement. Ce concept d'auto-organisation est bien entendu central quand on l'applique au système « territoire » qui se dote d'un dispositif de gouvernance.

Dans le cas d'une organisation en niveaux hiérarchiques, de nouvelles propriétés émergent quand on crée un niveau supérieur (cas de la création d'une communauté de communes dotée de nouvelles compétences). Une organisation en réseaux réunit quant à elle des systèmes existants (exemple d'un réseau de villes). On voit ici apparaître deux notions attachées à l'organisation : la structure (dans le cas d'une institution ou d'une entreprise, la structure peut se représenter par un organigramme) et la fonction (c'est par exemple l'ensemble des compétences prises par une collectivité territoriale). De plus, la compréhension d'un système passe aussi par l'étude de la prise en compte du **contexte interne** mais aussi des **interactions avec l'environnement** car les deux, système et environnement, s'influencent mutuellement (Watzlawick, Helwick-Beavin et al., 1972, p.15). Nous verrons plus loin qu'un système territorial ou qu'un dispositif informationnel et communicationnel territorial ne sont pas des systèmes fermés mais qu'ils sont en interaction avec l'environnement immédiat ou l'environnement plus global.

- **La complexité** : la complexité d'un système est liée non seulement à la multiplicité des composants et à la diversité de leurs interrelations (concept d'organisation), mais également aux phénomènes d'émergence (concept de globalité) et enfin à l'incertitude de son environnement. Pour Joël de Rosnay (1995, p.40) « *Un système complexe se caractérise d'abord par le nombre d'éléments qui le constituent (...) ensuite par la nature des interactions entre ces éléments, le nombre et la variété des liaisons qui relient ces éléments entre eux (...) et par la dynamique non linéaire de son développement, c'est-à-dire les accélérations, les inhibitions, les oscillations difficilement prédictibles* ». La complexité rend donc le comportement global du système **difficilement prévisible** et donc porteur d'**incertitudes**, surtout si l'observation et l'analyse se limitent aux composants et interactions élémentaires.

Ce concept de complexité est fondamental et de plus en plus prégnant dans le champ de l'aménagement territorial. Tout d'abord, les nouveaux dispositifs de gouvernance multiplient les éléments du système et les interrelations. Ensuite, l'environnement se complexifie du fait de la mondialisation, obligeant à replacer un système donné dans un système global lui aussi complexe. De plus, la diffusion du paradigme du développement durable dans les nouveaux référentiels des politiques publiques territoriales obligent à progresser dans la compréhension de phénomènes auparavant non pris en compte. Ainsi, de nouveaux éléments doivent être mesurés (biodiversité, émissions gaz à effet de serre, état écologique d'un cours d'eau, bien-être d'une population, ...) et de nouvelles interactions doivent être considérées (migrations d'espèces animales dans des espaces antropisés, impact d'une nouvelle infrastructure de transport d'intérêt international sur le développement de territoires locaux, ...). Enfin, la crise de la légitimité politique et la remise en question d'une expertise en surplomb posent le défi cognitif, informationnel et communicationnel d'une mise en intelligibilité de cette complexité et de ses incertitudes pour permettre le débat et la décision.

Un des enjeux de la planification stratégique territoriale est de tenter de réduire l'incertitude liée à la complexité en imaginant les évolutions possibles du système compte-tenu de son environnement.

La description d'un système porte à la fois sur sa dimension structurelle et sa dimension fonctionnelle :

- **La structure** d'un système se caractérise par une limite pour le distinguer de son environnement (parfois fixée arbitrairement), ses éléments constitutifs, les relations entre ces éléments, notamment pour le transport et/ou la communication (matériaux, énergie et information), et enfin les stocks qui constituent les ressources du système (matériaux, énergie et information).
- **La dimension fonctionnelle** se décrit par les flux entre les stocks (matériaux, énergie et information) au sein du réseau ou avec l'environnement. Elle inclut aussi des centres de décision, informés par des boucles de rétroaction sur les flux effectués, et capables d'ajustements pour piloter l'état du système. Le système peut être vu comme un réseau de processeurs élémentaires traitant de matière ou d'énergie ou encore d'information. Les activités fonctionnelles du système prennent donc la forme de processus actifs au sein de ce réseau de processeurs et échangeant avec l'environnement par l'intermédiaire de processeurs frontières (Le Moigne, 2006).

Un système vise à **assurer sa propre conservation** en recherchant un état constant proche d'un optimum alors que les échanges de flux avec l'environnement créent un déséquilibre thermodynamique. Le deuxième principe de la thermodynamique établit qu'un système atteint le stade de la « mort thermique » quand il se retrouve à l'équilibre après avoir épuisé tous les échanges

possibles avec l'environnement. L'entropie d'un système peut être interprétée comme la mesure de désordre du système, désordre qui ne peut que croître au cours des échanges. Les boucles de rétroaction négatives permettent aux systèmes cybernétiques de s'autoréguler pour se maintenir autour d'une valeur moyenne. Dans le cas des systèmes vivants, ce processus d'auto-régulation s'intitule l'homéostasie et lui permet de se maintenir dans un état constant malgré les perturbations extérieures.

Une autre propriété d'un système est **sa variété**, à savoir le nombre de configurations possibles ou d'états qu'il peut revêtir, pour pouvoir s'adapter à des perturbations de l'environnement. La loi de la « variété requise » du cybernéticien R. Ashby indique toutefois que « *pour contrôler un système donné, il faut disposer d'un contrôle disposant d'au moins autant de variété que celle du système* » (Ashby, 1956-1968).

VI.3. Paradigme constructiviste, réalités et représentations

Pour reprendre les termes de Mathieu Noucher (2009, pp.20-21), notre recherche se positionne entre deux conceptions extrêmes de la réalité³³ du monde, d'un côté le « *réalisme naïf* » où la réalité existerait de manière indépendante de l'homme qui l'observerait et la penserait, et d'un autre côté le « *constructivisme radical* » où la réalité n'existerait pas et ne serait que le produit de processus mentaux ou d'actes de discours.

VI.3.1. Réalités de premier et de deuxième ordre

Les chercheurs de l'école de Palo Alto, qui ont largement contribué au développement du paradigme constructiviste, ont déjà démontré que les acteurs sociaux fabriquaient « la réalité » de leur monde vécu (Watzlawick, 1978). Une première déclaration en opposition au réalisme naïf pouvait laisser croire à l'adoption d'une posture constructiviste radicale : « *De toutes les illusions, la plus périlleuse consiste à penser qu'il n'existe qu'une seule réalité* ». Mais Watzlawick a ensuite clairement distingué deux types de réalités qu'il a qualifiées de « **réalité de premier ordre** » et de « **réalité de deuxième ordre** » : « *Très fréquemment (...), on fait une confusion entre deux aspects différents de ce que nous appelons la réalité. Le premier a trait aux propriétés purement physiques, objectivement sensibles des choses, et est intimement lié à une perception sensorielle correcte, au sens "commun" ou à une vérification objective, répétable et scientifique. Le second concerne l'attention d'une signification et d'une valeur à ces choses, et il se fonde sur la communication (...). Il reste que cet ordre de la réalité ne dit rien de la signification ni de la valeur de son contenu (...). La réalité de premier ordre de l'or - à savoir ses propriétés physiques - peut être vérifiée à tout instant. Mais ces*

³³ Réalité : du latin res, la chose

propriétés ont peu ou rien à voir avec le rôle – réalité de second ordre – joué par l'or depuis le commencement de l'histoire humaine, ni surtout avec le fait que sa valeur est déterminée deux fois par jour (...) et que cette attribution de valeur influence profondément bien d'autres aspects de notre réalité quotidienne » (op.cit., pp 137-138).

Nous pouvons pousser plus loin la réflexion à partir des travaux du philosophe John Searle décrits dans son ouvrage *The Construction of Social Reality* (Searle, 1995). Cet auteur fait également la distinction entre les caractéristiques intrinsèques d'un objet qui existent indépendamment d'un observateur et celles dont l'existence dépend au moins d'un agent. Les propriétés physico-chimiques d'un objet sont ainsi « **ontologiquement objectives** » (réalité de premier ordre de Watzlawick). Par contre, le fait qu'une eau soit déclarée non-potable au regard d'une mesure basée sur une norme sanitaire suppose l'intervention d'un agent et repose sur une convention. La propriété, pour cette eau, d'être non potable est donc « **ontologiquement subjective** ». Mais cette propriété de non-potabilité apparaîtra cependant comme objective lors d'une discussion entre l'expert sanitaire et les acteurs de l'eau. Elle est alors dite « **épistémiquement objective** » pour la communauté qui partage un même référentiel de jugement (on parle de *communauté épistémique*). Si ce référentiel est communément admis par une société (ou plus restrictivement, d'un groupe social comme par exemple une communauté professionnelle), les faits évoqués relèvent alors de la réalité sociale. On se rapproche alors du concept de **représentation sociale** tel que présenté plus loin (Jodelet, 1989). Enfin, dans le cas d'un point de vue strictement personnel, non partagé par d'autres dans le cadre de conventions, et reposant sur des considérations purement subjectives, sa propriété peut alors être qualifiée comme « **épistémiquement subjective** ».

Cette distinction entre plusieurs réalités se retrouve aussi dans la position pragmatique adoptée dans le champ de la décision territoriale basée sur des approches multicritères (Joerin, 2008, p.3). Selon cet auteur, trois types d'information sont en général distinguées : objective, subjective et arbitraire. Elles correspondent respectivement aux réalités ontologiquement objective, épistémiquement objective et épistémiquement subjective que nous venons de présenter.

Dans les processus de communication territoriale, les acteurs peuvent par conséquent être amenés à parler d'objets ou de faits relevant de la réalité de premier ordre ou de faits socialement construits dont l'acceptation tacite ou explicite dépend de référentiels partagés. Cette distinction est rarement faite, y compris dans la communauté scientifique (Belin, 2007). Debarbieux note ainsi que la géographie, science du territoire par excellence, « *a très souvent recours à des énoncés qui ne font pas la part des choses entre le réel décrit et le système d'objets qu'elle adopte pour décrire et interpréter ce même réel (...) Le monde n'est pas fait d'objets géographiques que la géographie aurait pour mission de découvrir, sous l'apparence parfois trompeuse de phénomènes ; il est fait de*

« choses » que le géographe compose en objets et en système d'objets dans le but d'en construire une connaissance » (Debarbieux, 2004, p.12).

Les informations relevant de la réalité de premier ordre peuvent donc être soumis à une épreuve de vérification en cas de désaccord. Il est par contre inutile de chercher à prouver l'existence « réelle » d'une chose qui relève de la réalité de deuxième ordre. Pourtant, dans les échanges au quotidien et dans les discours, on invoque souvent l'argument suprême de la réalité des faits sans distinguer l'ordre de réalité dont on parle. Parfois même selon Watzlawick, « *l'esprit humain, en construisant telle ou telle "réalité", peut aller jusqu'à se passer d'une apparence de fait : une superstition bien ancrée suffit, surtout si, (...), elle est partagée par le plus grand nombre* ».

Dans le contexte d'une montée en puissance simultanée du paradigme du développement durable d'une part, et de la démocratie d'opinion d'autre part, la distinction entre réalité vérifiable de premier ordre et réalité construite de deuxième ordre nous paraît essentielle compte-tenu de l'évolution de la gouvernance territoriale. D'un côté, les catégories d'acteurs territoriaux se multiplient, accroissant d'autant la diversité de représentations et de valeurs au sein d'un même territoire. D'un autre côté, l'intégration croissante de la nature dans la réflexion territoriale permet de s'appuyer sur une réalité tangible partagée, ou tout au moins partageable, au sein des collectifs engagés dans les processus de planification territoriale. Elle a ainsi contribué à renouveler les questions de recherche dans le champ de la sociologie de l'environnement. Enfin, elle constitue une opportunité pour valoriser les savoirs écologiques d'acteurs locaux fortement ancrés dans le territoire tels que les agriculteurs, les pêcheurs, les naturalistes, les chasseurs et pour contribuer ainsi à renforcer le processus d'intelligence territoriale.

Pour comprendre la manière dont se construisent ces différentes réalités dans l'esprit des individus ou au sein de groupes sociaux, nous allons maintenant faire appel au concept de « représentation ». Nous en proposerons tout d'abord une clarification terminologique puis nous nous centrerons sur les représentations en lien avec la question territoriale.

VI.3.2. Représentations de la réalité

« Une carte n'est pas le territoire » - Alfred Korzybski (1933)

« Le mot chien ne mord pas » - William James (1967)

« Ceci n'est pas une pipe » - René Magritte (1927)

VI.3.2.1. Clarification préalable du concept polysémique de représentation

Dans son ouvrage sur la crise de la représentation, Daniel Bounoux parle du mot « *représentation* » comme d'un « *véritable caméléon conceptuel, un de ces mots valises que l'on peut ployer dans plusieurs sens* » (Bounoux, 2006). Mais c'est aussitôt pour nous inviter à le travailler et à le décliner dans des situations très différentes. Il cite les cas de la représentation théâtrale, des arts plastiques, des médias, ainsi que la représentation au sens démocratique, syndicale, parlementaire.

Si l'on se réfère aux définitions de sens commun, le dictionnaire Larousse (1989) nous rappelle déjà que le mot représenter vient du latin « *repraesentare* » et signifie rendre présent, c'est à dire représenter ce qui n'est pas là. Il propose quatre sens différents selon le champ considéré :

- Action de rendre sensible quelque chose au moyen d'une figure, d'un symbole, d'un signe.
- Image, figure, symbole, signe qui représente un phénomène, une idée.
- En philosophie, ce par quoi un objet est présent à l'esprit (image, concept, ...).
- En psychologie, perception, image mentale, etc., dont le contenu se rapporte à un objet, à une situation, à une scène du monde dans lequel vit le sujet.

Ces définitions font ressortir plusieurs composantes d'une représentation : le sujet (individuel ou collectif), l'objet (un phénomène, une idée, une situation, une scène du monde dans lequel vit le sujet), la forme (image mentale, image, concept, figure, symbole, signe), le processus (action de rendre sensible).

Bruno Latour de son côté mentionne trois types de représentations à l'occasion d'un séminaire sur la place de la concertation dans la gestion de l'environnement (in Billé, Mermet et al., 2006b, p.185) : la représentation politique, « *les gens qui sont là, assemblés, sont-ils légitimes ?* » ; la représentation de l'objet en débat, « *la chose dont on parle est-elle également représentée de manière légitime ?* » ; la représentation au sens artistique, comme « *création d'un espace à l'intérieur duquel les deux sens précédents peuvent se déployer – par exemple, la représentation théâtrale* ». Concernant le deuxième type de représentation, il fait ensuite largement référence aux représentations cartographiques et techniques qui permettent de réifier l'objet naturel dans l'assemblée débattante.

Une communauté scientifique en psychologie-sociale a également étendu ce concept polysémique à celui de **représentation sociale** à partir des travaux fondateurs de Serge Moscovici (1976).

Selon Jodelet (1989, p.36), il s'agit d'« *une forme de connaissance, socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourant à la construction d'une réalité commune à un*

ensemble social ». Egalement désignée comme “savoir de sens commun” ou encore “savoir naïf”, “naturel” (...) ». On peut ajouter à cette définition celle donnée par Abric (1997) : « *Une vision fonctionnelle du monde qui permet à l'individu ou au groupe de donner sens à ses conduites et de comprendre la réalité à travers son propre système de références, donc de s'y adapter, de s'y définir un place* ».

Dans une re-présentation sociale, objet et sujet sont indissociables, ils sont en interaction et s'influencent l'un l'autre. La représentation a aussi un caractère imageant et signifiant : elle permet d'articuler le sensible et l'idée, le percept et le concept, aidant notamment à la compréhension de notions abstraites.

La représentation sociale apparaît à la fois comme un processus socio-cognitif dynamique (la transformation d'un corpus de savoirs sans cesse renouvelé via l'interaction sociale) et le produit d'un tel processus (dans la forme d'éléments de connaissance et de croyances sur l'objet qui aident à interagir et interpréter la réalité sociale). Dans cette approche, l'objet de la représentation est construit non pas en fonction de ses propriétés objectives mais selon les caractéristiques des sujets sociaux qui se l'approprient au travers des communications (conversationnelles, médiatiques) qu'ils développent à son propos. C'est cette dimension construite de la réalité que l'on retrouve dans les travaux de l'école de Palo Alto (la réalité de deuxième ordre).

En termes de fonctions, les représentations sociales intègrent une dimension cognitive quand de nouvelles connaissances ou de nouveaux paradigmes sont véhiculées par certaines catégories sociales (journalistes, politiques, scientifiques, experts, formateurs,...) et incorporées progressivement par les individus et les groupes sociaux. Elles influencent également les valeurs, les croyances, les attitudes et les comportements individuels et collectifs en définissant en particulier ce qui est acceptable ou pas dans un contexte social donné. Si l'on se réfère à la métaphore théâtrale de Goffman pour caractériser les rôles des individus lorsqu'ils entrent en représentation (Goffman, 1973), on rejoint ici la notion de type, intermédiaire entre la norme et l'interprétation, qui correspond aux attributs et qualités qui sont couramment associés (notion de sens commun) à la personne qui remplit tel ou tel rôle. Les types font ainsi partie des représentations sociales.

Un autre point important est le lien entre identité (et altérité) et représentation sociale. Les représentations servent aussi aux individus et aux groupes à se situer dans le champ social. Il s'agit d'un processus circulaire et dynamique où les représentations se forment sur les identités pré-existantes et ces représentations contribuent en même temps à reconstruire ces identités.

Quant aux mécanismes de construction des représentations sociales, ils sont multiples et reposent sur des expériences individuelles et collectives, des connaissances scientifiques et des savoirs locaux, des croyances religieuses ou populaires, des contextes idéologiques, ... L'émergence d'une

représentation sociale ne se limite pas à une dimension cognitive, elle intègre aussi une forte dimension symbolique, le rapport de l'individu à son environnement étant indissociablement lié à la présence réelle ou symbolique des « autres ». Une approche psycho-sociale des représentations sociales suppose donc une lecture ternaire des faits et des relations : égo / alter / objet.

Dans le domaine territorial, la diversité croissante des acteurs en interaction amène à multiplier autour de la table les représentations sociales d'une même réalité. C'est ce que montre par exemple Francine Boillot-Grenon autour de la notion et des enjeux de l'environnement (Boillot-Grenon, 1999).

Notons enfin qu'une représentation sociale aura d'autant plus de chance d'émerger et de s'imposer que l'objet concerné sera au centre d'intenses communications, qu'il fera par exemple l'objet de controverses, de conflits, de débats fortement médiatisés.

Nous allons revenir sur cette théorie des représentations sociales pour faire le lien avec la problématique de la planification territoriale, champ d'application dans lequel les représentations sociales concernées englobent la matérialité et l'imaginaire de l'espace géographique.

Dans le domaine des sciences de l'information et de la communication, la définition que propose Silem et Lamizet (1997, p.474) reprennent des éléments de ce qui vient d'être présenté : « *Une représentation est ce qui rend perceptible ou intelligible dans l'espace de la communication et de la sociabilité ; ce qui permet d'être conscient d'un fait ou d'une situation. La représentation est une activité humaine qui consiste à produire des symboles tenant lieu d'autres entités. L'être humain, producteur de symboles, conçoit des représentations de nature psychologique, qui sont des produits cognitifs reflétant ce qu'il retient de ses interactions avec le monde* ». Ici, la représentation est décrite à la fois comme un processus mental et comme un produit cognitif qui se déploient dans des situations de communication et d'interactions avec le monde.

Plus proche du champ territorial, les chercheurs en géographie sociale, dont l'objet est l'étude des relations entre rapports sociaux et rapports spatiaux, présentent la représentation comme « *une création sociale ou individuelle de schémas pertinents du réel dans le cadre d'une idéologie ; elle consiste soit à évoquer des objets en leur absence, soit, lorsqu'elle double la perception en leur présence, à compléter la connaissance perceptive en se référant à des objets non actuellement perçus* » (Bailly, 1991). Selon ce point de vue, une représentation de la réalité peut donc être individuelle ou collective et elle se distingue de la perception de notre environnement.

Di Méo de son côté reprend une citation de l'anthropologue Maurice Godelier (1989) pour qui la fonction de représenter consiste à « *rendre présentes à la mémoire les réalités extérieures ou intérieures à l'homme, dont la pensée elle-même* » (Di Méo, 2008, p.15).

Dans l'ouvrage Les mots de la Géographie, dictionnaire critique, la représentation est considérée « *à la fois comme un processus, qui permet de faire connaître, de rendre compréhensible un*

phénomène, une idée, un objet, ... et le résultat de ce processus : une image, une carte, un diagramme, un tableau, un modèle, (...). Or, la représentation de l'espace est une affaire individuelle mais plus ou moins déterminée par les cultures, les informations, voire les mythes ou les représentations collectives, ou des réalités plus triviales » (Brunet, Ferras et al., 1993). On retrouve ici l'idée d'une représentation à la fois processus et produit. Dans ce dernier cas, la représentation peut prendre une forme matérielle pour représenter une réalité, en particulier spatiale.

En reprenant ces éclaircissements épistémologiques, nous allons maintenant aborder la dimension spatiale des représentations, une question centrale dans une problématique territoriale, en proposant un premier cadre conceptuel qui articule représentations, réalité, connaissances, et communication.

VI.3.2.2. Réalité, représentation spatiale, connaissance, communication : quelle articulation ?

We say the map is different from the territory. But what is the territory? Operationally, somebody went out with a retina or a measuring stick and made representations which were then put on paper. What is on the paper map is a representation of what was in the retinal representation of the man who made the map; and as you push the question back, what you find is an infinite regress, an infinite series of maps. The territory never gets in at all. (...) Always, the process of representation will filter it out so that the mental world is only maps of maps, ad infinitum.³⁴

Gregory Bateson "Steps to an Ecology of Mind" (1972)

VI.3.2.2.1. Représentations spatiales internes et externes

Les théories et concepts présentés précédemment nous ont montré que les individus ou les groupes sociaux se construisaient des représentations de la réalité qui leur permettaient de l'appréhender de manière partielle, plus ou moins consciente et formalisée. Ces représentations mobilisent des connaissances, des croyances, des valeurs qui varient d'un individu à un autre, d'un groupe social à un autre, mais qui constituent pour eux leur réalité, leur vérité.

³⁴ Traduction personnelle : « On dit que la carte est différente du territoire. Mais qu'est-ce que le territoire ? Concrètement, quelqu'un est allé sur le terrain avec une rétine ou une règle et a produit des représentations qui ont ensuite été mises sur papier. Ce qui figure sur une carte papier est une représentation de ce qui était dans la représentation rétinienne de la personne qui a fabriqué la carte. En poussant le raisonnement, ce que l'on trouve correspond à une régression sans fin, une série infinie de cartes. Le territoire ne s'y trouve jamais. (...) Le processus de représentation le filtre de telle manière que le monde mental n'est fait que de cartes de cartes, à l'infini »

Dans le cas des représentations sociales à l'œuvre dans le développement territorial, les éléments constitutifs de ces représentations ne sont pas uniquement idéels. Ils sont aussi fortement liés aux dimensions matérielles de l'espace terrestre, de ses lieux de vie, dimensions extérieures à l'homme et qui relèvent, comme nous l'avons déjà vu, de cette réalité physique que Watzlawick (1978) qualifie de premier ordre et Searle (1995) d'ontologiquement objective.

Nous avons déjà mené une réflexion sur le concept de représentation spatiale dans des travaux antérieurs au sein de deux collectifs de recherche³⁵. Le premier avait traité le cas des représentations spatiales dans le développement territorial (Lardon, Maurel et al., 2001) et le deuxième s'était concentré sur les techniques d'enquête pour accéder aux représentations mentales de l'espace (Maurel, Ramadier et al., 2005).

En nous basant sur les acquis de la psychologie cognitive et de la cognition distribuée comme par exemple (Norman 1991, Mark 1993, Denis 1997, Edwards 2000) et des définitions que nous venons de présenter, nous pouvons distinguer deux types de représentations relatives à l'espace :

- d'une part les « **représentations spatiales internes** » qui correspondent aux **représentations mentales** d'un espace donné, propres à un individu ou un groupe d'individus. Ce concept de représentation interne est à rapprocher de celui de modèle mental (Johnson-Laird, 1983; Ehrlich, Tardieu et al., 1993).
- d'autre part les « **représentations spatiales externes** ». Elles correspondent quant à elles à la matérialisation de représentations mentales exprimées sous des formes sémiotiques variables : verbales et/ou écrites et/ou imagées. Dans ce dernier cas, elles peuvent prendre des formes diverses (cartes, images, graphiques, en 2D ou en 3D, animées ou pas, webgraphiques).

Les représentations spatiales externes, matérielles, sont donc accessibles à d'autres individus que leur auteur dans le cadre de communications interindividuelles, de diffusion par les médias ou par le biais de dispositifs de médiation ad-hoc. Leur production et leur diffusion dans des espaces privés ou dans l'espace public sont amplifiées par les systèmes d'information (géographique, territoriaux, ...) et par internet, en particulier grâce aux infrastructures de données spatiales.

VI.3.2.2.2. Un modèle général d'articulation

Pour présenter l'articulation entre représentations mentales, représentations matérielles, connaissance et communication, nous reprenons ici en l'adaptant un cadre conceptuel représenté de manière synthétique dans la figure 3.

³⁵ Ecole Chercheur "représentations spatiales et enjeux de développement territorial", organisé par Formasciences-Inra, co-financée par l'Inra, le Cemagref, l'Engref, le Cirad, La Rochelle, France, 28 janvier- 1er février 2002.

Ecole thématique "techniques d'enquêtes : actualité scientifique de la méthode et des outils", organisée par le laboratoire Image et Ville, co-financée par le CNRS et le Cemagref, du 15 au 19 septembre 2003, à Bitche, en Lorraine (France).

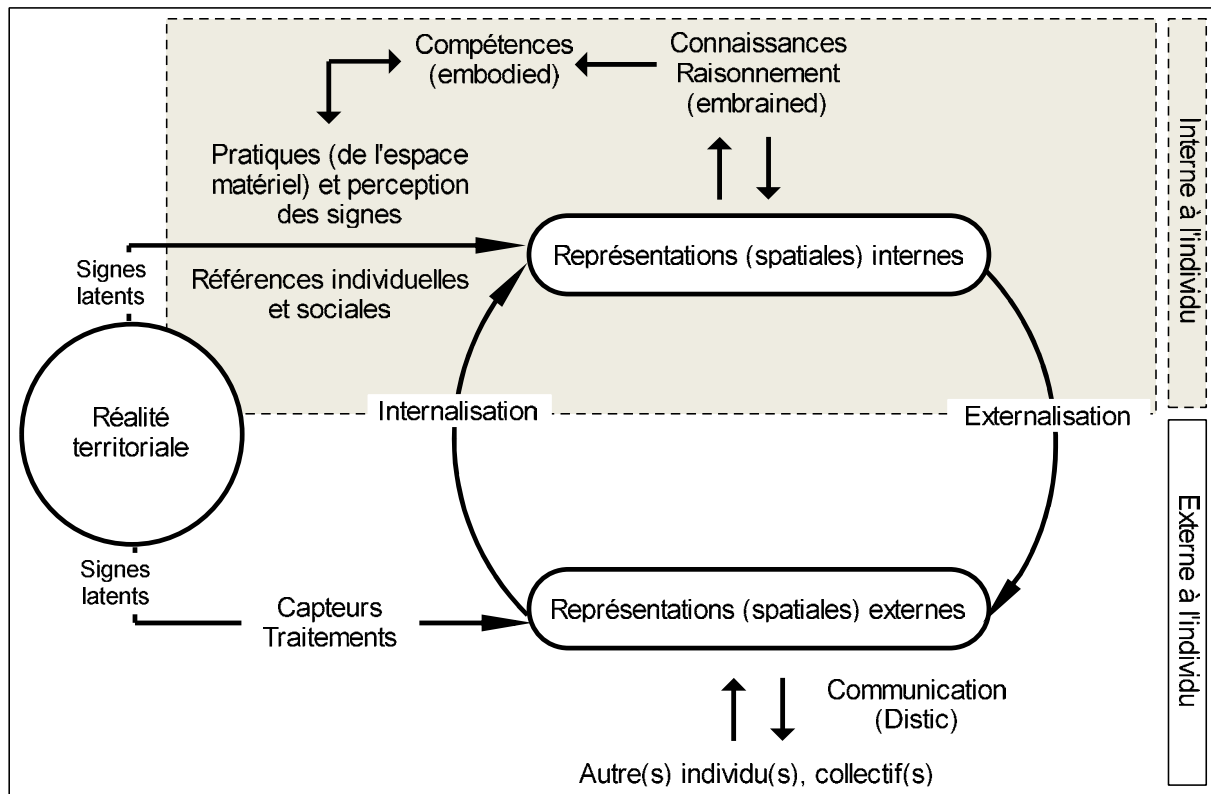


Figure 4 : Articulation du point de vue d'un individu entre réalités territoriales, représentations (spatiales) internes et représentations (spatiales) externes (adapté de Maurel, 2001, p.82)

Les mécanismes à l'œuvre sont d'une part propres à un individu (par la pensée ou les pratiques) et d'autre part, relèvent aussi de l'interaction avec d'autres individus et des artefacts cognitifs.

En repartant de la posture constructiviste de la réalité telle que présentée précédemment, nous faisons figurer le concept de « *réalité territoriale* » qui porte sur la matérialité physique de l'espace terrestre (réalité de premier ordre de Watzlawick) et accessible par la perception de nos cinq sens. Les réalités de deuxième ordre plus ou moins partagées d'un point de vue social se construisent quant à elles dans les interactions entre l'individu réflexif (doté de cadres ou schémas d'interprétation relevant de représentations sociales et de sa propre expérience individuelle liée à ses pratiques et compétences) et l'espace ainsi que dans les processus de communication entre individus et/ou collectifs.

En fonction de plusieurs paramètres individuels et sociaux détaillés plus loin, ainsi que l'accès éventuel à des représentations matérielles du territoire, l'individu se forge alors ses propres représentations mentales de la réalité territoriale. Il peut éventuellement les matérialiser sous forme de représentations externes soit pour son propre usage, comme aide-mémoire, à des fins heuristiques par exemple (Zhang, 1997), soit dans le cadre d'une situation de communication avec d'autres.

Nous avons également fait figurer sur cette figure les *capteurs* couplés à des *traitements* qui correspondent aux dispositifs techniques / scientifiques d'observation et d'analyse des territoires et génèrent eux aussi des représentations spatiales externes utilisables ensuite par les individus.

L'articulation entre « représentation interne » et « *connaissance* » peut être expliqué en reprenant la définition suivante de Vignaux (1991) : « *Ce que nous appelons connaissances peut être défini comme tous nos savoirs de base servant à la reconnaissance, à la compréhension des situations et de l'action, et qui prennent la forme de structures stabilisées dans la mémoire à long terme. Ces savoirs vont se manifester comme représentations, c'est-à-dire des états provisoires de connaissance, résultant de nos activités de construction et d'interprétation des situations ou des événements. Certaines de ces représentations vont être stockées en mémoire puisque pertinentes ou correspondant à des savoir réutilisables ; elles prendront, de ce fait, le statut de connaissances, et on parlera à ce propos d'acquisition ou de construction des connaissances* ». Quant au « *raisonnement* », il peut être vu comme une suite d'énoncés ou de représentations symboliques conduite par un individu en fonction d'un but à atteindre.

Ainsi, dans le cas de processus de développement territorial, des représentations spatiales externes seront mobilisés dans des dispositifs d'information et de communication (qualifiés sur la figure de Distic³⁶ et détaillés plus loin) pour permettre aux participants d'interagir. Ils les utiliseront de manière différenciée selon leur intentionnalité, leur vécu, leur statut et leur rôle dans le dispositif, les situations de communication avec les autres, les connaissances et les cadres d'interprétation qu'ils ont déjà en mémoire et qu'ils activeront pour donner une signification aux informations reçues. Ces interactions aboutiront éventuellement à de nouvelles représentations mentales et de nouvelles connaissances sur le territoire, voire à des évolutions de compétences et à des changements de pratiques.

Nous reviendrons plus loin sur la question des apprentissages individuels et collectifs à l'œuvre dans le développement territorial.

Nous avons vu dans les définitions initiales que les représentations mentales étaient à la fois un processus et son produit. Nous allons maintenant proposer une caractérisation des mécanismes d'élaboration des représentations internes ainsi que leur contenu.

VI.3.2.2.3. Le cas des représentations internes

- **Filtres individuels et sociaux des représentations internes**

³⁶ Distic : Dispositif Socio-Technique d'Information et de Communication

Plusieurs éléments constituent les cadres perceptifs, psychologiques et sociaux à partir desquels les individus se forgent des représentations de la réalité (Lewicki, Gray et al., 2003; Dewulf, Gray et al., 2005). La figure précédente indique que la construction des représentations mentales provient à la fois :

- de la perception et de l'interprétation de la réalité matérielle (accessible par des signes latents captés lors de la pratique de l'espace) et de représentations externes déjà existantes, ce qui suppose dans les deux cas des **schémas ou cadres cognitifs d'interprétation** (Rumelhart et Norman, 1995) ;
- des connaissances déjà mémorisées ;
- des interactions avec d'autres individus par le biais de la communication.

Le concept de « **schéma mental** » ou de « **cadre cognitif** » (*op.cit.*) ou encore de « **cadre de référence** » – « **frame** » en anglais – a été développé dans différentes disciplines et a fait l'objet d'une synthèse récente pour souligner la diversité des paradigmes sous-jacents et des contenus (Dewulf, Gray et al., 2009). Ces auteurs identifient deux grands courants paradigmatiques à l'origine du concept de « *frame* », le premier l'abordant dans une perspective interactionniste à la suite des travaux de Bateson sur la méta-communication (Bateson, 1972; Goffman, 1974), le deuxième se situant dans une approche cognitiviste dérivée de travaux en intelligence artificielle (Minsky, 1974). Dans le premier cas, le « *cadrage* » d'une situation d'interaction consiste à l'échange de signaux entre les protagonistes pour s'indiquer mutuellement et de manière dynamique au fur et à mesure où elle se déroule comment l'interaction en cours doit être comprise. Ici, les individus sont abordés sous l'angle conversationnel et dans leurs capacités rhétoriques. La signification prend naissance dans l'échange. Dans le deuxième cas, les cadres cognitifs sont considérés comme des structures mentales qui facilitent l'organisation et l'interprétation d'informations captées par les organes perceptuels. Pour Minsky (*op.cit.*), « *When one encounters a new situation (or makes a substantial change in one's view of the present problem), one selects from memory a structure called a 'frame'. This structure is a remembered framework to be adapted to fit reality by changing details as necessary* ». Ici, les individus sont considérés dans leurs capacités à traiter de l'information. La signification prend naissance à partir des connaissances déjà mémorisées par les individus puis par différents mécanismes d'inférence permettant de s'adapter au contexte spécifique de la situation.

Le concept de **représentation sociale** présentée précédemment intervient d'une part dans la communication intersubjective entre individus et d'autre part, comme un des éléments contributifs aux cadres d'interprétation des signes perçus à partir de la réalité territoriale. A titre d'exemple, si le paradigme du développement durable se diffuse progressivement dans les systèmes de valeurs et les pratiques de notre société, les individus imprégnés de ces représentations sociales seront plus

sensibles dans leur quotidien à des signes perceptibles de la réalité territoriale liés à cette problématique : la dégradation des paysages par l'urbanisation non maîtrisée, la pollution de ressources naturelles, etc.

Toujours dans ce domaine plus large des représentations sociales, la psychologie sociale fait appel à deux concepts majeurs pour expliquer la formation de ces représentations : l'objectivation et l'ancrage (Moscovici, 1976).

L'objectivation rend compte de l'intervention des cadres de référence et des contraintes de la situation de communication dans la sélection et l'organisation des éléments de la représentation. Elle correspond au passage du concept, de l'abstrait, à sa représentation concrète, compréhensible par l'individu, en faisant correspondre des choses aux mots. Pour Moscovici, « *objectiver, c'est résorber un excès de significations en les matérialisant* » (cité par Jodelet, 1997, p.371).

L'ancrage est l'enracinement social de la représentation et de son objet afin d'en faire un usage quotidien. Il correspond à l'intégration d'informations nouvelles, de choses encore pas ou peu connues, dans un cadre plus familier propre à un individu ou un groupe, basé sur les systèmes de connaissances, de valeurs et d'interprétation déjà présents.

▪ **Transposition aux représentations spatiales internes**

Les recherches expérimentales et appliquées en psychologie cognitive, en cognition spatiale (ex: Denis et Loomis, 2007) et en psychologie environnementale (ex: Moser et Weiss, 2003), en particulier en milieu urbain et pour l'aide à la navigation automobile, ont largement contribué à mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre dans l'élaboration des représentations mentales de l'espace.

Parmi les éléments dont dépendent les représentations cognitives de l'espace, Caron et Roche (2001) distinguent ceux qui sont inhérents à l'espace matériel et qui constituent le « référentiel spatial » et les autres, propres aux individus et aux groupes sociaux, formant le « référentiel a-spatial ».

Les principaux éléments de ces référentiels sont les suivants :

- Tout d'abord, la pratique physique de cet espace durant laquelle sont mobilisées des perceptions sensorielles (essentiellement la vue) et kinesthésiques. De nombreuses études en cognition spatiale ont montré que plus les individus étaient au contact d'un espace donné (en durée et en fréquence), plus ils se faisaient des représentations internes proches du monde réel (Gale, Golledge et al., 1990) au moins au niveau fonctionnel, mais pas nécessairement d'un point de vue euclidien. Le degré de pratique dépendra de l'ancienneté de présence sur l'espace, du métier exercé, des déplacements lors des activités (professionnelles, loisirs...).

- Les caractéristiques propres à cet espace réel, notamment les points remarquables par leur dimension, leur structure, leur degré d'esthétisme, leurs fonctions, qui seront plus facilement perçus et mémorisés que les portions d'espace plus neutres. Ces points varieront en partie d'un individu à un autre.
- L'utilisation éventuelle de représentations spatiales externes ou des médias pour compléter la connaissance de l'espace développée sur le terrain. Sur ce point, des expérimentations en psychologie cognitive ont mis en évidence que les sujets, à partir de simples descriptions verbales de configurations spatiales, étaient capables de construire des représentations mentales structurellement proches de celles dérivées de la perception directe de l'espace (Denis, 2008).
- Les références propres à un individu et/ou à un groupe social : inconscient, milieu socio-culturel d'origine, système de valeurs (croyances, idéologies), cursus éducatif et professionnel, connaissances et cadres d'interprétation, intérêt et attachement à cet espace. Sur ce dernier point, l'environnement est en effet vecteur de sens, générateur de sentiments d'attachement aux lieux et d'identité. Le lieu, qui émerge d'un environnement indifférencié, est caractérisé par ses propriétés physiques (cf supra) mais aussi les activités associées, les mémoires collectives et les significations (Canter, 1988). Pour Stockols et Schumacher (cité par Moser et Weiss, 2003, p.22), tout lieu est investi d'une « imagibilité sociale », c'est à dire la signification sociale donnée à un lieu par ses occupants et ses utilisateurs. Le lieu contribue donc aussi aux représentations sociales décrites précédemment.

Concernant le lien entre activité professionnelle et représentations cognitives, Major (1999) a par exemple montré par une analyse lexicale les différences de modèles cognitifs entre quatre métiers liés au territoire (aménagement, urbanisme, transport et patrimoine).

▪ **Contenu des représentations spatiales internes**

Selon le courant théorique considéré, l'encodage d'une représentation mentale considérée comme un produit prend la forme soit d'une « carte mentale », soit d'une représentation conceptuelle basée sur des catégorisations, soit encore une combinaison des deux par un système de double codage, à la fois propositionnel et analogique, activé différenciellement selon les spécificités de la tâche à effectuer (Meunier, 2003; Ramadier, 2003, p.180). Ces distinctions dépassent toutefois le cadre de notre recherche.

Les contenus des représentations spatiales internes sont multiformes. Ce sont à la fois des éléments physiques (en particulier les lieux et leurs caractéristiques) et des relations spatiales, et le cas échéant des projets de déplacement des individus (Gärling, Böök et al., 1984; Ramadier, 2003). Lynch (1960) avait proposé une première typologie des éléments présents dans les représentations en milieu urbain qui reste toujours valide : les voies pour les déplacements, les limites qui séparent

des zones différentes ou constituent des barrières, les quartiers qui s'individualisent au sein de la ville, les nœuds qui constituent des points de rassemblement et sont souvent de forts marqueurs sociaux, les points de repère facilement identifiables et utiles pour se repérer dans les déplacements.

De leur côté, Caron et Roche (2001; Roche, Caron et al., 2006) avaient proposé des typologies sur des critères proches des représentations spatiales externes, leur souci étant de contribuer au rapprochement entre les représentations cognitives des acteurs et celles présentes dans les technologies de l'information géographique.

VI.3.2.2.4. Externalisation des représentations internes

Les représentations cognitives peuvent être externalisées sous la forme de représentations matérielles et devenir ainsi accessibles à d'autres par le biais de la communication. Ce travail d'externalisation peut être effectué par l'individu lui-même de manière verbale, écrite et/ou iconique ou par l'intermédiaire d'un enquêteur.

Dans ce second cas, un contrat de communication s'établit entre la personne enquêtée et l'enquêteur. Mais comme le soulignent Milgram et Jodelet (1976) et plus récemment Ramadier et Bronner (2006), les techniques mobilisées par l'enquêteur ne lui permettent d'accéder qu'à une représentation externe partielle, imparfaite, des représentations cognitives de l'enquêté. Ces techniques d'enquête sont multiples et diffèrent selon les éléments des représentations auxquels l'enquêteur s'intéresse. Elles ont fait l'objet d'un document de synthèse à l'issue d'un séminaire de recherche centré sur ce sujet (Ramadier, Maurel et al., 2006).

Comme nous l'avons vu plus haut, les représentations cognitives de l'espace ne relèvent qu'en partie de l'expérience directe des individus avec leur environnement. Dans la mesure où elles intègrent aussi un ensemble de valeurs socialement élaborées, les connaissances spatiales acquises dépendent d'un rapport à l'espace incluant les dimensions sociales et culturelles pour finalement constituer des représentations sociales, c'est-à-dire des représentations socialement construites. Même si les représentations de l'espace géographique peuvent être très différentes d'un individu à l'autre, il est néanmoins possible d'observer des régularités entre les groupes sociaux selon la nature de leurs engagements, de leur profession, de leurs intérêts et de leurs positions sociales.

VI.3.2.2.5. Le cas des représentations externes visuelles

Nous avons indiqué plus haut la controverse sur le format d'encodage des représentations mentales (analogique et/ou symbolique). Devant l'absence de preuves scientifiques sur cet encodage interne, des auteurs ont préféré déporter leurs efforts sur un point de vue externe de la représentation, en la considérant comme un prolongement de la mémoire.

Les représentations matérielles deviennent ainsi des « *aides externes* », des « *artefacts cognitifs* », pour reprendre les termes de Donald Norman dans ses écrits sur la cognition distribuée (Norman, 1993a; 1993b) : « *The power of the unaided mind is highly overrated. Without external aids, memory, thought, and reasoning are all constrained. But human intelligence is highly flexible and adaptive, superb at inventing procedures and objects that overcome its own limits. The real powers come from devising external aids that enhance cognitive abilities. How have we increased memory, thought, and reasoning? By the inventions of external aids: It is things that make us smart* »³⁷.

L'article fameux de Larkin et Simon (1987), « *Why a diagram is (sometimes) worth ten thousand words* »³⁸, a largement contribué au développement des recherches sur les représentations visuelles par rapport aux représentations verbales et discursives. A partir de différents exemples, ces auteurs montrent que la principale différence est que la représentation diagrammatique préserve une information sur les relations topologiques entre composants alors que la représentation propositionnelle permet de conserver une information sur les relations de séquence temporelle et logique. Mais globalement, les représentations visuelles offrent la meilleure efficacité computationnelle car elles concentrent sur un même support des informations accessibles simultanément par des activités perceptives. De plus, les diagrammes constituent des supports commodes pour les inférences et la communication entre humain. Ce dernier point revient toutefois implicitement à réintroduire l'activité langagière (ou écrite) dans le processus cognitif, mais cette fois en synergie avec la pensée visuelle.

▪ **Éléments de classification des représentations visuelles**

Plusieurs tentatives de classification des représentations visuelles ont été faites (Lohse, Biolsi et al., 1994; Engelhardt, 2002; Lengler et Eppler, 2007) et une méta-taxonomie des classifications existantes a même été dressée (Blackwell et Engelhardt, 1999). Le tableau ci-dessous reprend les neuf aspects génériques que ces auteurs ont retenus et qui peuvent être répartis en deux groupes : ceux qui traitent des caractéristiques intrinsèques aux représentations visuelles (critères 1 à 6) et ceux qui sont liés au contexte d'utilisation (critères 7 à 9).

³⁷ Traduction personnelle : « *La puissance de l'esprit seul est très surfaite. Sans aides extérieures, la mémoire, la pensée et le raisonnement sont tous contraints. Mais l'intelligence humaine est très flexible et adaptative, capable d'inventer des procédures et des objets qui l'aident à surmonter ses propres limites. Les pouvoirs réels viennent de cette faculté à concevoir des aides extérieures qui améliorent les capacités cognitives. Comment avons-nous augmenté la mémoire, la pensée et le raisonnement? Par des inventions d'artefacts externes : ce sont des choses qui nous rendent plus intelligent* ».

³⁸ Traduction personnelle : « *Pourquoi un graphique vaut (parfois) dix mille mots* ».

| Critères de classification | | Exemples de classifications |
|--|-------------------------------|---|
| Signes – composantes du diagramme | | |
| 1 | Vocabulaire graphique de base | Point, ligne, polygone Couleur, taille, forme |
| 2 | Éléments conventionnels | Mots, formes, images |
| 3 | Abstraction graphique | Réaliste, abstrait (analogique, digital) |
| Structure graphique du diagramme | | |
| 4 | Structure graphique | Séquence linéaire, graphique bidimensionnel, tableau, structure arborescente |
| Sens | | |
| 5 | Mode de correspondance | Littéral vs métaphorique Iconique vs symbolique |
| 6 | Information représentée | Domaine informationnel. Ex : espace, temps, autres Propriétés relationnelles. Ex : nominal, ordinal, quantitatif |
| Aspects contextuels | | |
| 7 | Tâche et interaction | Type d'outils mobilisés. Ex : tableurs, éditeurs, ... Types de tâches. Ex : tracer, retranscrire, expliquer, ... |
| 8 | Processus cognitifs | Perception, interprétation, résolution de problèmes Format d'encodage des représentations mentales |
| 9 | Contexte social | Cultures et conventions de représentations Utilisation discursive des diagrammes |

Tableau 4 : Critères de catégorisation des classifications de représentations visuelles (adapté de Blackwell et Engelhardt, 1999)

L'imagerie scientifique et la communication dans des manifestations scientifiques ont été particulièrement étudiées (voir par exemple Bélisle 2008, Allamel-Raffin 2004, Desnoyers 2008). Des approches expérimentales ont de leur côté permis de valider un certain nombre d'hypothèses sur les bénéfices d'une approche visuelle. Nous citerons à titre d'exemple les travaux d'équipes (Bresciani, Blackwell et al., 2008; Bresciani et Eppler, 2009) qui ont testé des situations de travail collaboratif avec ou sans supports de visualisation en s'appuyant sur une taxonomie des représentations visuelles ³⁹ (Lengler et Eppler, 2007) et un cadre d'évaluation qui intègrent des critères de productivité, d'apprentissage, de satisfaction et d'égalité dans la participation.

Les représentations spatiales externes ne constituent qu'un cas particulier parmi l'ensemble des représentations visuelles, mais elles occupent pourtant une place centrale en matière de planification et de gestion territoriale. Compte-tenu de leur importance dans notre recherche, nous leur consacrons ci-dessous une analyse détaillée.

³⁹ http://www.visual-literacy.org/periodic_table/periodic_table.html

VI.3.3. Les représentations spatiales externes

Nous donnons dans un premier temps un inventaire de la diversité des représentations spatiales externes. Nous présentons ensuite un état de l'art sur les analyses sémiotiques qui ont été menées sur ce type de représentation.

VI.3.3.1. Diversité des représentations spatiales externes

Il ne s'agit pas ici de dresser un inventaire exhaustif des représentations spatiales externes, mais plutôt de lister et de décrire brièvement celles qui ont été mobilisées au cours d'expériences relatées dans la littérature technique ou scientifique en lien avec le développement territorial. Certaines définitions sont adaptées des Mots de la Géographie (Brunet, Ferras et al., 1993) :

- **Le dessin** : représentation très subjective, élaborée le plus souvent à main levée, et ne répondant pas aux principes de la représentation euclidienne.
- **La photographie située** : image brute de la réalité, prise selon un angle de vue restreint, à l'aide d'un appareil photo. Elle ne donne pas à voir tous les objets de l'espace de la même façon (différents plans, objets cachés, ...). On distinguera d'un côté la photographie poétique à vocation esthétique, utilisable pour produire des images dans l'imaginaire des gens, pour forger une identité des lieux, et de l'autre côté, la photographie restituant une réalité et destinée à alimenter un débat technique. La photographie poétique est largement pratiquée par les paysagistes.
- **Le film** : représentation visuelle et sonore élaborée à partir d'une caméra classique et permettant de balayer un espace ou de montrer un processus dynamique.
- **Le croquis paysager** : schéma reconstituant les objets de l'espace et leur position relative, tout en conservant un réalisme proche de la photographie paysagère.
- **La carte** : représentation réduite d'un espace donné, en mode vecteur ou en mode image, le plus souvent dans un repère orthonormé ou euclidien (sauf dans le cas des anamorphoses, des cartes mentales ...). Elle est caractérisée par une échelle, une projection, une légende qui décrit les signes employés (certains sont conventionnels), éventuellement une nomenclature. Elle constitue un modèle de la réalité.

Même s'il n'existe pas de normes en la matière, on appelle cartes à grandes échelles celles dont l'échelle est comprise entre 1: 2 000 et 1: 50 000. A des échelles plus grandes, on parle plutôt de plan. On distingue principalement les cartes topographiques, les cartes thématiques qui représentent la distribution spatiale d'un phénomène, les cartes statistiques où des données statistiques sont agrégées le plus souvent à des unités administratives (communes, départements...).

Les cartes peuvent représenter des phénomènes délimités sur le terrain (forêts, habitations,

routes...) mais très souvent aussi des phénomènes invisibles (limites administratives, revenu, âge des habitants...). Elles peuvent être produites à partir de données mesurées ou simulées (cartes en plages, en courbes, en points, en proportions, en diagrammes, en symboles, sagittales). Elles peuvent enfin servir à révéler des structures, des interactions, des dynamiques, ce qui suppose de mettre en œuvre des traitements statistiques et mathématiques plus ou moins complexes : cartes lissées, de tendance, de potentiel, en anamorphose, de typologie, de changement, de diffusion.

On trouve aussi dans la littérature le terme de carte mentale pour désigner la matérialisation externe sous forme de carte à main levée des représentations spatiales internes d'une personne interrogée.

- **L'image satellitale** : représentation en mode image de l'état de l'espace. Ses caractéristiques dépendront de la date de prise de vue, de la plate-forme utilisée et des caractéristiques du capteur, notamment ses résolutions spatiale (taille du pixel : actuellement entre 1m et 1 km), spectrale (nombre et position des bandes spectrales sur le spectre électro-magnétique : visible, infrarouge proche, moyen et thermique, radar) et radiométrique. On considérera ici que l'image interprétée devient une carte (ex : carte d'occupation du sol). On distingue aussi les spatiocartes qui correspondent à des images assemblées, découpées et habillées cartographiquement. Celles-ci peuvent être enrichies par des surcharges vectorielles et de la toponymie. Les images satellitales sont acquises dans la majorité des cas sous forme numérique.
- **La photographie aérienne** : représentation en mode raster de l'état de l'espace. Ses caractéristiques géométriques et radiométriques dépendent du capteur utilisé (appareil photo, chambre photogrammétrique...), de la géométrie de prise de vue (altitude, focale, vue oblique, vue verticale...). Les chevauchements longitudinaux et transversaux entre les photos permettent une exploitation stéréoscopique. Des produits plus élaborés peuvent être fabriqués (ortho-photos, mosaïques, ortho-photoplan...). Les caractéristiques des images satellitales et des photographies aériennes se rapprochent de plus en plus au fur et à mesure des progrès technologiques et de moyens unifiés pour les représenter et les disséminer, en particulier à travers les globes virtuels et les infrastructures de données spatiales.
- **La vue 3D** : représentation à partir d'un modèle numérique de terrain (MNT) d'une carte ou d'une image, de façon à rendre le relief ; elle donne un effet de réalisme, comme dans les photographies situées. Des logiciels permettent de visualiser l'espace en choisissant le point de vue de l'observateur. En pré-calculant des vues, il est également possible de simuler un survol de cet espace.
- **Le bloc-diagramme** : représentation en pseudo-3D d'un espace pour restituer le relief avec un effet de perspective, avec éventuellement drapage d'autres éléments, perceptibles ou pas sur le

terrain (occupation du sol, limites foncières, limites administratives, etc...). Le croquis paysager en 3D est un exemple de bloc diagramme.

- **La maquette physique en 3D** : Représentation matérielle en 3 dimensions d'un espace géographique donné, fabriquée en plâtre ou dans d'autres matériaux (bois, polystyrène, ...), sur laquelle peuvent être ajoutées des informations par différents procédés (peinture, matière texturée, objets amovibles, ...). Selon la topographie des lieux, un facteur d'exagération peut être appliqué à l'altimétrie par rapport à la planimétrie afin de rendre plus perceptible les écarts d'altitude. Les maquettes en 3D sont utilisées couramment en architecture et en urbanisme mais très peu en planification territoriale.
- **Le chorème** : représentation très conceptuelle permettant de montrer des éléments visibles, mais aussi des faits cachés, des structures spatiales, des flux, des interactions. La définition donnée par Roger Brunet (*ibid*), à l'origine des chorèmes est la suivante : « Structure élémentaire de l'espace géographique. Les chorèmes peuvent être représentés par des modèles, avec lesquels ils ne se confondent pas, en dépit d'une facilité d'usage répandue. Les chorèmes correspondent à des lois de l'organisation spatiale : maillages et treillages, dissymétries, gravitation, fronts et affrontements, interfaces et synapses sont à l'origine de chorèmes. Ils se composent en structures de structures, dont il existe des formes récurrentes (chorotypes) et, localement, des arrangements uniques... ». L'établissement d'un alphabet, la grille chorématique, permet une interprétation explicite de ces représentations schématisées.
- **Le schéma-concept** : Le schéma concept correspond à un dessin ou une forme graphique associé à une valeur métaphorique (ou symbolique). L'exemple type à l'échelle européenne est celui de la « banane bleue ». Quand elles sont popularisées par les médias et repris par les politiques, ces métaphores peuvent ensuite devenir de puissants vecteurs d'évocation et d'actions collectives pour le développement territorial.

Ces représentations spatiales sont caractérisées par leurs échelles spatiales et temporelles et par les objets et les phénomènes qu'elles représentent. L'échelle spatiale donne l'ordre de grandeur des objets représentés et l'étendue spatiale définit la zone d'étude. L'échelle temporelle donne la date et la durée du phénomène représenté et l'étendue temporelle définit la période de référence.

Elles sont souvent combinées entre elles et avec d'autres formes d'expression, en particulier le langage verbal et le langage écrit. Les langages audio-scripto-visuels qui découlent de ces combinaisons constituent des formes symboliques particulières de représentation et de traitement des informations mais aussi des connaissances, avec des effets relationnels et cognitifs.

VI.3.3.2. Propriétés intrinsèques des représentations spatiales externes

Nous avons repris dans le tableau ci-dessous les six critères de classification (1^{ère} colonne) proposés par Blackwell et Engelhardt (1999) pour les représentations visuelles (cf. § VI.3.2.2.5 p.77) en adaptant les éléments de classification (2^{ème} colonne) au cas particulier des représentations spatiales. Le troisième critère portant sur l'abstraction graphique des représentations spatiales fait l'objet d'une présentation détaillée au paragraphe VI.3.3.3.2 (p.92).

| | Critères de classification | Éléments de classifications | Exemples de représentations spatiales |
|---|-------------------------------|--|--|
| Signes – composantes de la représentation spatiale | | | |
| 1 | Vocabulaire graphique de base | Point, ligne, polygone Pixel, texture Couleur, taille, forme | Représentations en mode vectoriel Représentations en mode image Toutes |
| 2 | Éléments conventionnels | Titres, légendes, échelle Taille du pixel, bandes spectrales | Cartes Image satellitale, photo aérienne |
| 3 | Abstraction graphique | Degré d'abstraction (cf § VI.3.3.3.2) | Maquette physique 3D (faible abstraction), Chorème (forte abstraction) |
| Structure graphique de la représentation spatiale | | | |
| 4 | Structure graphique | Bidimensionnelle (2D) Tridimensionnelle (3D) | Dessin, carte, photo et imagerie, chorème Vue 3D, bloc diagramme, maquette 3D |
| Sens | | | |
| 5 | Mode de correspondance | Littéral vs métaphorique Iconique vs symbolique | Récit territorial (littéral) vs schéma-concept (métaphorique) Photographie aérienne (iconique) vs carte thématique (symbolique) |
| 6 | Information représentée | Objets spatiaux (concrets ou réalité 1 ^{er} ordre, virtuels ou réalité 2 ^{ème} ordre) Relations spatiales entre les objets (implicites, explicites) Dynamiques spatio-temporelles (statiques, dynamiques) Part de savoirs locaux potentiellement intégrables dans la représentation | Carte des cours d'eau (concrets), carte des unités paysagères (virtuels) Carte topographique (implicites par les relations topologiques), chorème (explicites) Image satellitale monodate (statique), carte multirates, animation spatio-temporelle (dynamiques) Image de télédétection (nulle), carte topographique (faible), carte thématique (forte), carte à dire d'acteur (maximale) |

Tableau 5 : Catégorisation des représentations spatiales basée sur des critères intrinsèques

Alors que les travaux sur les représentations visuelles présentés précédemment cantonnaient les représentations spatiales au cas de la carte statistique, le tableau ci-dessus montre qu'il existe en fait une grande diversité de catégories de représentations spatiales en les classant sur la base de ces six critères.

VI.3.3.3. Approche sémiotique des représentations spatiales externes

*« Si seulement nous pouvions nous passer de toute image ;
hélas nous ne pouvons rien faire sans images »*

(Galison, 2002)

La sémiotique est l'étude des signes linguistiques et non linguistiques et de leur signification. Ce terme a été inventé par Charles Sanders Peirce (1839-1914)⁴⁰. En français, le terme sémiologie (du grec *séméion* = signe, et *logos* = discours) est souvent utilisé dans la lignée des travaux fondateurs de Ferdinand de Saussure (1857-1913). La sémiotique perceienne est triadique et s'applique à l'ensemble des signes, la sémiologie saussurienne étant de son côté diadique et appliquée à la linguistique. D'un point de vue épistémologique, cette dernière n'intègre pas la dimension référentielle au « *monde réel* ».

Trois branches distinctes étudient la sémiotique :

- la sémantique : traite de la relation entre les signes et ce qu'ils signifient, en interne entre signifiant et signifié, en externe entre le signe global et le référent,
- la syntaxique : traite des propriétés des symboles et des relations entre signes au sein de structures formelles,
- la pragmatique : étude des relations entre les signes et leurs utilisateurs en intégrant les composantes matérielles, cognitives, psychologiques et sociologiques lors des usages des signes et dans les processus de communication.

Dans notre cas, nous nous intéressons plus particulièrement à cette dernière dimension pragmatique des signes, même si nous abordons aussi les autres aspects.

VI.3.3.3.1. Principaux modèles sémiotiques utiles pour l'étude des représentations spatiales

Parmi les différents modèles sémiotiques existants, les domaines qui mobilisent les représentations spatiales (géographie, cartographie, architecture, urbanisme) ont surtout fait appel, en les adaptant, à la sémiotique de Charles Sanders Peirce (1978), à la sémiologie graphique de Jacques Bertin (1967) ainsi qu'à la sémiologie visuelle du groupe μ (1992).

⁴⁰ Le terme *semiotics* avait été utilisé pour la première fois par l'anglais Henry Stubbles (1670) pour désigner une branche médicale bien précise relative à l'interprétation des signes, puis par le philosophe John Locke (1690).

▪ La sémiotique de Peirce

La sémiotique de Peirce, extrêmement riche, dense et complexe, n'a été traduite que partiellement en français (notamment Deledalle, 1978). Elle reste une théorie inachevée et donne lieu à des interprétations divergentes et partielles, à des prolongements théoriques (par ex : Marty et Marty, 1992) et à des déclinaisons récentes dans des champs particuliers (voir notamment Morand, 2004, dans le domaine de la conception informatique).

Cette sémiotique est avant tout triadique. La phénoménologie de Peirce se décompose en trois grandes catégories que Deledalle (*ibid*) a dénommé *priméité* (la qualité des choses réelles ou imaginaires telles qu'elles sont immédiatement, indépendamment de toute observation ou analyse), *secondéité* (l'univers des faits bruts, des interactions, des causalités) et *tiercéité* (les lois, les concepts, les habitudes, les représentations, les médiations qui servent à interpréter le monde passé, actuel et futur et à lui donner du sens), ces trois catégories étant coprésentes dans tout phénomène de la réalité.

Cette conception du rapport à la réalité traduit une certaine philosophie pragmatique de la pensée et de la connaissance comme le souligne Morand (1997, p.19) : « *le mouvement de la pensée va du caractère vague et indéterminé de la priméité (une sorte de magma) au plus général et déterminable de la tiercéité, un mouvement progressif d'établissement des formes dans l'indéterminé qui vise à réduire, à long terme ... la multiplicité des possibles à une unité logiquement nécessaire* ».

La compréhension du monde à travers la subjectivité humaine est ainsi vue par Peirce comme le résultat d'une réalité évolutive, continue, en devenir, accessible par l'intermédiaire des signes. Ces signes sont abordés par la *sémiosis*, autrement dit le processus de signification qui se produit dans l'esprit de l'interprète lors des activités de découverte intentionnelle (téléologique) de la réalité, ou de découverte fortuite, qualifiée de *sérendipité*.

La *sémiosis* repose sur un schéma triadique, indivisible et dynamique, entre un *representamen* (signe matériel) qui dénote un *objet* (matériel ou imaginaire) grâce à un *interprétant*.

Il est à noter que ce modèle sémiotique ne comporte pas de *signifié*, objet de psychologie humaine, mais un *interprétant*, différent de l'interprète et correspondant au moyen que celui-ci utilise pour effectuer son interprétation. L'interprétant du signe peircéen est en réalité un autre signe, dans lequel le premier peut être réinterprété et à partir duquel un nouvel interprétant peut surgir. Le signe se définit ainsi comme une quête perpétuelle de nouvel interprétant, une pure potentialité donc.

Un cycle élémentaire de *sémiosis* « *qui se déroule dans l'esprit de l'interprète débute avec la perception du representamen et se termine avec la présence à son esprit de l'objet du signe* » (Marty et Marty, 1992, p.60).

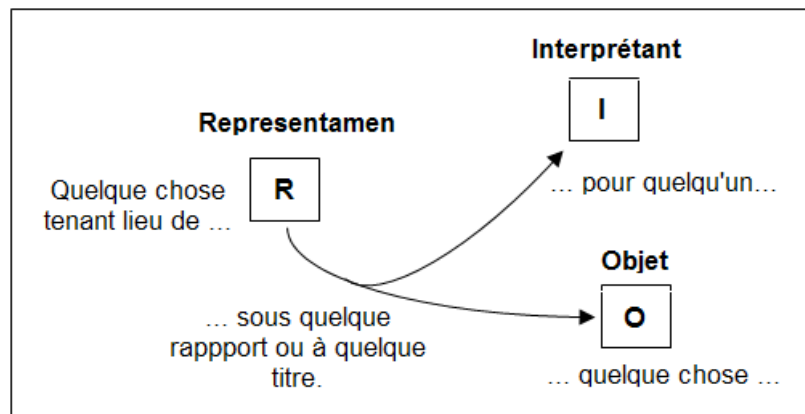
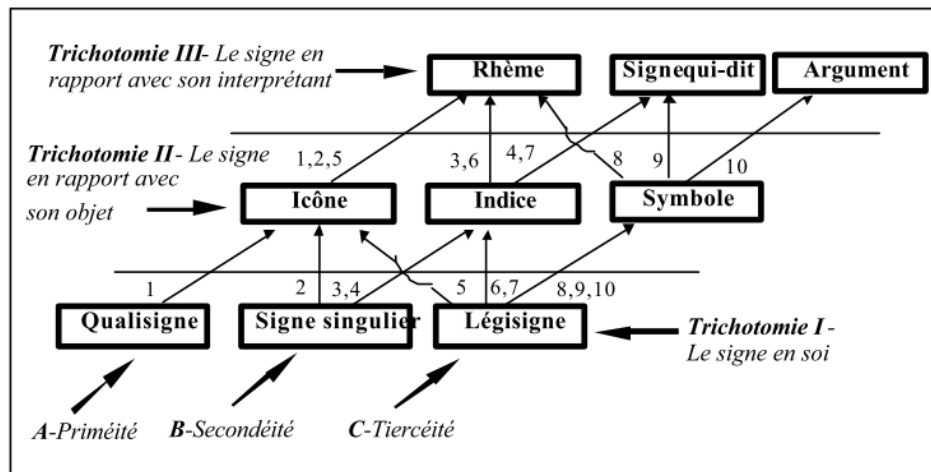


Figure 5 : Le signe chez Peirce : une relation triadique insécable (adapté de Morand, 1997, p.16)

Sur ces bases, Peirce procède alors à un ensemble de combinaisons triadiques pour arriver à une division du signe que Morand (*ibid* p.20) synthétise dans la figure suivante :



| | |
|------------------------|---|
| Qualisigne | Apparence dénuée d'identité, instantanée et arbitraire |
| Signe singulier | Événement individuel existant une seule fois |
| Légisigne | Loi générale qui signifie conventionnellement au moyen de répliques singulières |
| Icône | Se substitue à son objet en vertu de caractères propres analogues à l'objet |
| Indice | Se substitue à son objet en vertu du fait qu'il est réellement affecté par celui-ci |
| Symbole | Se substitue à son objet en vertu d'une loi, habitude ou disposition naturelle |
| Rhème | Interprété comme une simple possibilité qualitative |
| Signe qui-dit | Interprété comme le signe d'un existant actuel |
| Argument | Interprété en tant que loi faisant signe (abduction, induction, déduction) |

Figure 6 : Le tableau des divisions du signe chez Peirce (Morand, 1997, p.20)

Un signe est complet quand ses trois corrélats (un par ligne) sont réunis. Le tableau ci-dessous reprend une première classification en 10 classes de signes (numérotés de 1 à 10 sur la figure 6) que Peirce avait établi à partir de règles hiérarchiques logiques entre priméité, secondéité et tiercéité (un élément simple ne peut se connecter qu'avec un autre élément simple situé sur la même diagonale ou à sa gauche). Dans ce tableau, les caractères du signe mis entre parenthèses sont déductibles à partir de ces règles logiques.

| | Classe de signe | Exemple |
|----|---|--|
| 1 | Qualisigne (iconique, rhématique) | La crainte de l'accident, avant de monter en voiture |
| 2 | Signe singulier iconique (rhématique) | La figure 4 elle-même comme diagramme individuel |
| 3 | Signe singulier indiciaire (rhématique) | L'empreinte du pied de Vendredi sur la plage |
| 4 | Signe singulier (indiciaire) qui-dit | La girouette |
| 5 | Légisigne iconique (rhématique) | Le rectangle et l'arc, comme formes générales de la figure 4 |
| 6 | Légisigne indiciaire rhématique | Un pronom démonstratif |
| 7 | Légisigne indiciaire qui-dit | Le mot « allo » prononcé au téléphone |
| 8 | (Légisigne) symbolique rhématique | Un nom commun de la langue |
| 9 | (Légisigne) symbolique qui-dit | Une proposition |
| 10 | Argument (légisigne symbolique) | La règle de passage prémisses-conclusion du syllogisme |

Tableau 6 : Le tableau des divisions du signe chez Peirce (Morand, 1997, p.21)

Nous nous limiterons maintenant à la partie de la sémiotique de Peirce, directement liée aux représentations spatiales, qui traite du signe (representamen) en rapport avec son objet du point de vue de l'interprétant. Cela correspond à la trichotomie 2 sur la figure 6 : *l'icône*, *l'indice* et *le symbole*.

L'icône est «un signe qui posséderait le caractère qui le rend signifiant, même si son objet n'existait pas» (Peirce, cité par Deledalle, 1978, p.232). La caractéristique majeure d'une icône tient donc dans sa ressemblance avec l'objet qu'elle représente ainsi que dans sa capacité à en dériver certains traits implicites à partir de l'expérience que l'on peut en avoir par ailleurs. On rejoint ici la notion d'iconicité qui a fait l'objet de nombreuses controverses chez les sémioticiens.

Il existe trois types d'icônes dénommées hypoicônes (Verhaegen, 1994) :

- **L'image** : se caractérise par ses capacités de description et représente l'objet par des qualités visuelles similaires (ex : le dessin d'un refuge sur une carte d'un parc national).
- **Le diagramme** : se caractérise par ses capacités de désignation des relations des parties au tout de l'objet représenté, actuelles ou potentielles, possibles ou impossibles (ex : un diagramme sous forme de réseau qui représente d'un point de vue topologique le réseau hydrographique

hiérarchisé d'un bassin versant). Ces caractéristiques confèrent aux diagrammes des aptitudes à engendrer notamment le raisonnement abductif⁴¹ mis en évidence par Peirce.

- **La métaphore** : se caractérise par ses capacités de mise en relation avec autre chose (ex : la métaphore de la boussole virtuelle pour naviguer dans les images de Google Earth). Plus que pour les deux autres types d'icônes, la métaphore iconique est une forme de similarité qui repose en partie sur des codes culturels. La métaphore spatiale joue un rôle irremplaçable pour conceptualiser et dire des choses qui ne pourraient l'être sans faire appel à ce type de figure (Chanay et Rémi-Giraud, 2002).

L'indice est « un signe qui perdrait immédiatement son caractère de signe si son objet venait à disparaître, mais qui ne perdrait pas ce caractère s'il n'y avait pas d'interprétant. Ainsi le moulage d'un trou fait par une balle : sans le coup de feu, il n'y aurait pas de trou, mais le trou est là, qu'on l'attribue à un coup de feu ou non » (Peirce, cité et commenté par Deledalle, 1978, p.232-233). Pour préciser la notion d'indice, un indice se substitue à son objet non par ressemblance mais en vertu du fait qu'il est réellement affecté par celui-ci. Il établit une contiguïté physique (y compris spatiale), un lien existentiel, avec la dynamique de l'objet, à l'instar de la girouette par rapport au vent ou du symptôme par rapport à la maladie. Cette relation de contiguïté rend l'indice très différent de l'icône qui entretient de son côté une relation de ressemblance avec l'objet représenté et qu'elle peut remplacer en d'autres lieux et d'autres temps : « *L'icône s'ajoute au monde alors que l'indice est prélevé sur lui par détachement métonymique* » (Bognoux, 1991, p.51, cité par Meunier et Peraya, 2009, p.157). La nature est ainsi remplie d'indices que des interprétants peuvent saisir pour en faire des signes. Nous reviendrons sur ce point quand nous aborderons la question des savoirs locaux dans la planification territoriale.

Dans le cas d'une carte, les signes indiciaires les plus classiques sont les graticules utilisés pour indiquer les coordonnées cartographiques ou géographiques ainsi que la flèche du Nord. Pour MacEachren (1995), tous les symboles cartographiques situés sur une carte ont la propriété d'indexation spatiale au delà de toute autre qualité de signe qu'ils peuvent avoir.

La dimension indicielle est plus forte pour les photographies aériennes et les images satellitales en couleur car le signe est ici lié à son objet (l'espace terrestre observé) par une relation physique au moyen d'une double correspondance : la première entre les codes couleur de rendu par pixel perçus par l'interprétant et les valeurs numériques par pixel, la deuxième entre ces valeurs numériques et la

⁴¹ L'abduction est une forme de raisonnement intuitif qui consiste à supprimer les solutions improbables. Cette notion s'oppose à une logique d'exploration systématique. Elle consiste à émettre des hypothèses à partir de l'observation d'un fait singulier (contrairement à l'induction qui infère des lois à partir de l'observation répétées de faits expérimentaux). Par exemple, un diagramme fera apparaître un phénomène surprenant (dérangeant les théories jusqu'alors admises) et invitera à formuler « ce qui devraient être » ses conditions d'apparition et à retenir celles-ci comme hypothèse probable ou raisonnable.

part de rayonnement solaire réfléchi par l'objet observé. Les différents calculs d'indices en télédétection (végétation, brillance, ...) débouchent aussi sur des signes indiciels liés à des grandeurs physiques mesurées.

Le symbole ou « signe intellectuel », par opposition à l'icône et à l'indice, est lié à son objet par une convention sociale. Il perd son caractère de signe s'il n'y a pas d'interprétant [Peirce, cité et commenté par Deledalle, 1978 #631, p.224, 233, 234]. Il se substitue à son objet en vertu d'une loi, d'une habitude ou d'une disposition naturelle. Des représentations spatiales avec des légendes, c'est à dire un système de codification pour établir un lien explicite entre un objet et un symbole, constituent ainsi des représentations de type symbolique. Il en va de même pour les images de télédétection en infrarouge fausse couleur qui se basent sur un système de codage spécifique connu par les spécialistes en télédétection et les photo-interprètes.

➤ Sémiotique peircéenne, cognition et communication

La sémiotique de Peirce est non seulement triadique mais elle est aussi dynamique. Pour lui, la pensée est avant tout mouvement et tout signe vise à engendrer un interprétant, un nouveau signe qui se trouve dans la même relation à l'objet. Les interprétants sont assimilés par Peirce à un rhizome qui déploie ses ramifications dans de multiples directions et qui permettent de saisir et transformer les signes qui lui parviennent. Cette notion d'interprétant permet de traiter non seulement la question de la cognition mais aussi celle de la communication. Selon Peirce, l'esprit humain ne traite que des signes et il est donc capital de connaître « *les conditions nécessaires de la transmission de la signification par signes d'un esprit à l'autre, et d'un état d'esprit à l'autre* » (Morand, 2004, p.61-62). L'interprétant peut en effet se situer chez un tiers lors d'un processus de communication entre individus ou au sein de l'individu lui-même en train de penser et de raisonner (cognition). Les signes eux-mêmes à interpréter peuvent provenir d'un interlocuteur extérieur ou d'un état d'esprit intérieur. L'interprétant n'est pas l'interprète mais le moyen que celui-ci utilise pour effectuer son interprétation :

- Dans la communication, le récepteur interprète certes les signes que lui adresse l'émetteur mais c'est pour produire d'autres signes (interprétants) qui les traduisent plus ou moins bien ;
- Dans la cognition, c'est le raisonnement individuel qui traduit des signes issus de la perception ou de la mémoire en d'autres signes ou interprétants. L'interprétant ultime peut alors être trouvé dans l'habitude : « l'habitude formée délibérément par analyse d'elle-même - parce que formée à l'aide des exercices qui la nourrissent – est la définition vivante, l'interprétant logique véritable et final » (Peirce cité par Deledalle, 1978, p.222).

Comme le soulignent plusieurs auteurs (Demailly 2006, Lorino 2005), cette conception de la cognition est finalement assez proche de celle développée en Extrême-Orient (Nonaka et Takeuchi,

1995) où les connaissances tacites (sensations internes, perceptions externes, façons de voir ou de sentir les choses) occupent une place importante, où la connaissance ne se limite pas à un code symbolique. Pour Nonaka et Takeuchi (*op.cit.*), la connaissance est liée avant tout à l'expérience. La construction et la diffusion des connaissances au sein d'une organisation doit se baser sur des procédés sémiotiques complexes en faisant largement appel aux métaphores, à l'analogie, aux figures comme moyen d'évocation et d'inspiration. Pour étudier l'innovation, ils s'appuient en particulier sur le concept d'*abduction*, imaginé par Aristote, puis redécouvert et théorisé au 19^{ème} siècle par Peirce, qui constitue une figure de raisonnement dans laquelle on construit une nouvelle hypothèse en recourant à des rapprochements inédits entre situations jusqu'alors non reliées. Ce mode de raisonnement consiste à inférer des causes à partir de la donnée de leurs effets : les archétypes sont le diagnostic médical et l'enquête du détective, mais il sert plus largement à tout problème de satisfaction de contraintes et à la génération de tout type d'hypothèses. Une formalisation axiomatique en a été proposée récemment (Walliser, Zwirn et al., 2005). Le domaine de l'information géographique s'y intéresse aussi pour pallier aux limites des outils actuels de la géomatique qui reposent sur une approche analytique de la réalité et ne permettent pas par exemple d'expliquer dans quelle intention tel objet géographique a été conçu par l'homme (Couclelis, 2009).

En reprenant la métaphore du rhizome, on devine aussi assez bien tout l'intérêt des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour étendre les capacités humaines d'accès aux signes, voire à des interprétations multiples de ces signes. Dans le cas des territoires, les signes véhiculés par les représentations spatiales tiennent une place centrale pour l'interprétation de ces objets complexes.

▪ La sémiologie de Bertin

La sémiologie de Bertin (Bertin, 1967), qui est un champ particulier de la sémiotique visuelle, est particulièrement utilisée pour les représentations cartographiques qui relèvent des systèmes d'expression graphique dit monosémiques. Ils se distinguent des systèmes d'expression graphique polysémiques tels que l'image figurative (exemple de la photographie aérienne) qui ouvre à des interprétations qui peuvent diverger. Les composantes du système et leurs relations sont définies par une convention explicite afin de réduire la part de connotation lors de l'interprétation de la représentation.

La graphique de Bertin correspond à un système de signes qui permet de transcrire les relations de différence, d'ordre ou de proportionnalité existant entre des données qualitatives ou quantitatives. Elle s'appuyait initialement sur six variables visuelles (forme, taille, valeur, grain, couleur, orientation) et a ensuite été progressivement enrichie par de nouvelles variables statiques ainsi que des variables dynamiques pour s'adapter aux représentations informatiques. La théorie de la Gestalt, ou théorie de la forme, développée par des psychologues allemands à partir de 1911, a permis de compléter cette

sémiologie pour tenir compte des interactions entre les structures visuelles élémentaires en identifiant plusieurs types de lois (loi de différenciation, loi du contour, ...). Les Gestaltistes minorent le rôle de l'attention et de la culture dans la fonction perceptive. Selon eux, les images imposent leur structure au sujet regardant. La prédisposition naturelle dans l'approche d'une image est d'abord globale, immédiate et intuitive, en se cantonnant dans un premier temps à la dimension iconique. Le tout domine et hiérarchise les parties et ne peut être assimilé à leur simple addition.

▪ **La sémiotique visuelle du groupe μ**

Le modèle du signe iconique du Groupe μ (1992, p.132) présenté dans la figure ci-dessous permet d'intégrer la double composante objective et subjective de tout objet géographique et de sa représentation externe sous un plan bi ou tridimensionnel.

Le signe iconique dans ce modèle sémiotique est le produit d'une médiation entre trois éléments interdépendants (type iconique, référent et signifiant), chacun de ces éléments ne pouvant se définir que l'un par rapport aux deux autres. On retrouve ici l'approche triadique classique de la sémiotique peircéenne.

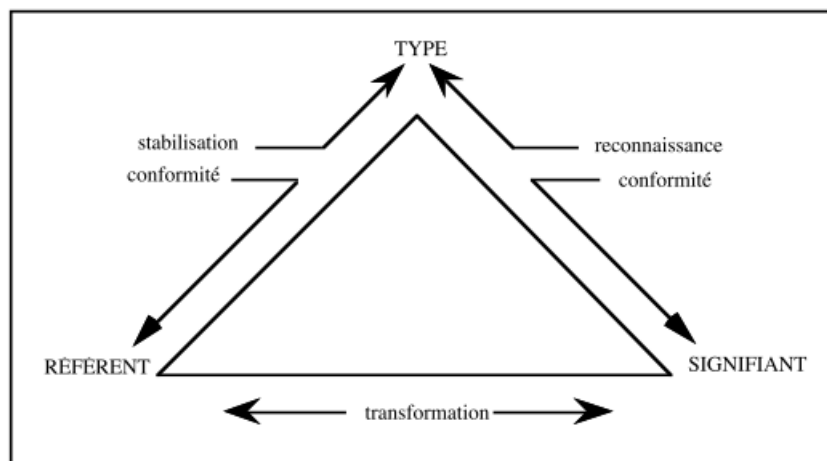


Figure 7 : Le modèle du signe iconique (Groupe μ , 1992, p.132)

Les auteurs de ce modèle décrivent ces trois éléments constitutifs du signe de la manière suivante (*ibid*, p.136-137).

- **Le référent** est « l'objet entendu non comme somme inorganisée de stimuli, mais comme membre d'une classe (ce qui ne veut pas dire que ce référent soit nécessairement réel). L'existence de cette classe d'objet est validée par celle du type ».
- **Le type** est une classe conceptuelle, abstraite : « Par exemple, le référent du signe iconique chat est un objet particulier, dont je puis avoir par l'expérience, visuelle ou autre, mais il n'est référent qu'en tant que cet objet peut être associé à une catégorie permanente : l'être-chat ».

- **Le signifiant** est « un ensemble modélisé de stimuli-visuels correspondant à un type stable, identifié grâce à des traits de ce signifiant, et qui peut être associé à un référent reconnu, lui aussi, comme hypostase du type ; il entretient avec ce référent des relations de transformation ».

Le passage entre le référent et le signifiant se réalise par une série de transformations. Elles ne se limitent pas à des opérations géométriques (homothéties, projections ...) mais incluent aussi des transformations analytiques (dérivation du signal de luminance pour basculer dans le dessin au trait par exemple), optiques (modification de contraste, zones nettes ou floues), et cinétiques (Groupe μ , 1992, p.156-185). Ceci renvoie notamment à l'échelle d'iconicité.

Le concept de type permet d'aborder les questions de construction dynamique de catégorisations mentales mobilisées ensuite dans les tâches de reconnaissance des situations et de production de significations. Il peut aussi être mobilisé pour étudier les écarts ou similitudes d'interprétation d'une même représentation externe par plusieurs sujets. On peut émettre l'hypothèse qu'une image par exemple sera interprétée de manière univoque par plusieurs personnes à condition que celles-ci partagent les mêmes types conceptuels et plus l'image sera conforme à ces types, plus elle apparaîtra monosémique.

Mais les tentatives d'expliquer les ressemblances entre le référent et le signifiant en se basant uniquement sur une dimension objective de ressemblance avec le réel et sur le concept de co-type se heurtent toutefois à des difficultés qui ont été largement débattues dans la communauté sémiotique (voir par exemple Bordon et Vaillant, 2001). Pour ces auteurs, le signe iconique mêle quantité de types d'encodages différents, ce qui le rend fortement polysémiotique.

Ceci soulève une nouvelle fois l'importance des questions d'apprentissage des langages de représentation (Casti, 2010). Cela souligne également la nécessité de tenir compte non seulement de la dimension perceptive (et pas seulement visuelle) du signe iconique, mais aussi de ses composantes sociales et psychologiques ainsi que des situations concrètes dans lesquelles ces signes émergent et sont saisis par les acteurs en présence.

VI.3.3.3.2. Application de la sémiotique aux représentations spatiales

Mis à part la sémiologie de Bertin largement utilisée dans le monde de la cartographie et des systèmes d'information géographique (SIG), l'analyse de la littérature montre que les théories plus générales de sémiotique de Peirce et du Groupe μ restent encore très peu exploitées pour étudier la place des représentations spatiales dans les processus collectifs de développement territorial, en particulier pour étudier les situations de communication.

Les travaux plus génériques en sémiotique visuelle, notamment sur les diagrammes, sont beaucoup plus nombreux, mais les représentations spatiales qui nous intéressent occupent dans ce cas une place marginale et se limitent la plupart du temps à la carte. La carte dans ces travaux est toutefois

prise dans un sens très général et couvre souvent plusieurs des types de représentations spatiales que nous avons présentés.

Dans la littérature anglo-saxonne, la plupart des auteurs font référence à l'ouvrage de MacEachren (1995) basé sur la sémiotique de Peirce comme l'atteste cet extrait de Kitchin et Perkins (2009) : « ...by the mid 1990s, the linear inevitability of communication (ndlr : of cartography) was supplanted by a multifaceted and multi-layered merging of cognitive and semiotic approaches, centred on representational theory, and strongly influenced by the work of Alan MacEachren (1995). Articulating ideas grounded in Peircean semiotics, this approach recognised the need for a much less literal and functional positioning of maps ». Mais en pratique, les travaux portent surtout sur une approche sémantique et/ou syntaxique des représentations spatiales (voir par ex, Prado, Baranauskas et al., 2000). Ceux intégrant une approche pragmatique de la sémiotique restent rares : on peut citer en particulier (Casti, 2005, 2010).

En France, les réflexions les plus poussées semblent avoir été menées en didactique de la géographie (Fontanabona 1999, 2000, Thémines 2001, Genevois 2008), dans les approches qui utilisent une entrée paysagère comme médiation territoriale (Joliveau, 2004; Caille-Cattin, 2005) et en architecture et urbanisme⁴² (par ex : Baccour 2008, Lamizet 2002, Marcos 2008). Les sciences de l'information et de la communication se sont également penchées récemment sur les propriétés sémiotiques de la carte⁴³ (Robert et Souchier, 2008).

Les auteurs concernés mobilisent tous des modèles sémiotiques triadiques mais utilisent des termes parfois différents, comme cela a été montré de manière plus large par Hébert (2010). Par rapport au domaine qui nous intéresse, nous représentons dans la figure XXX ci-dessous les terminologies employées suivant les modèles sémiotiques de référence sachant que les concepts sous-jacents peuvent être très différents ou plus ou moins développés. Le concept de *type* du Groupe μ est par exemple très spécifique. Le 4^{ème} modèle, celui présenté par MacEachren, se base explicitement sur la sémiotique de Peirce mais utilise d'autres termes.

⁴² Voir en particulier le dossier spécial « Sémiotique et Architecture » de la revue Nouveaux Actes Sémiotiques n° 111 de 2008 <http://revues.unilim.fr/nas/document.php?id=2035>

⁴³ Voir notamment le numéro spécial « La carte au rivage des SIC » de la revue *Communication et Langages* n°158 de décembre 2008 <http://www.necplus.eu/action/displayIssue?jid=CML&volumeId=2008&issueId=158#>

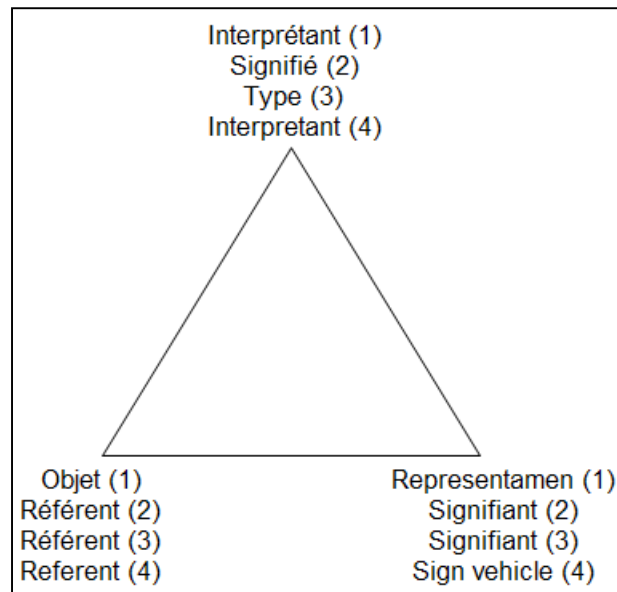


Figure 8 : Le triangle sémiotique selon plusieurs auteurs
 (1) (Peirce, 1978) 2) (Joly, 1994) 3) (Groupe μ , 1992) 4) (MacEachren, 1995)

Fontanabona (2000) fait en didactique de la géographie une analyse sémiotique détaillée de deux types de représentation spatiale, la carte (comme outil d'investigation) et le croquis géographique (comme outil de communication). Nous ne reprenons ici que quelques éléments de cette analyse et renvoyons le lecteur à l'article pour plus de détails.

L'auteur rappelle tout d'abord que la carte est un document *polysémiotique* (nous rajouterons *hypertextuel*) : le système d'expression cartographique entre référent, signifiant et signifié combine deux modes d'expression, le langage graphique, non verbal et non-séquentiel (le fond de carte, les figurés) et le langage écrit, verbal et séquentiel (titre, nomenclature, légende). La partie graphique de la carte comprend elle même différents types de signes (*icônes*, *indices* voire *symboles*) et dans la catégorie des icônes, elle peut aussi articuler des signes qui relèvent de l'*image* (du fait par exemple d'une isomorphie structurale entre signes graphiques et configuration des territoires), du *diagramme* (par des relations numériques entre signifiant et référent à l'aide de la graphique de Bertin) et de la métaphore (par le choix de couleurs porteuses de sens, ou par la forme du figuré, comme par exemple les flèches à partir d'un centre urbain représenté par un cercle, reprenant ainsi la métaphore du rayonnement).

L'auteur note que la majorité des élèves a tendance à privilégier les dimensions « images » et « indices » de la carte. L'apprentissage ne doit donc pas négliger les dimensions « diagramme », « métaphore » et « symbole » de la carte.

Il emprunte à la cognition spatiale le concept de *traits sémantiques* pour expliquer comment les élèves peuvent établir des relations d'analogie entre leurs représentations mentales et les objets

géographiques (pays, ville, ...) ou des catégories prototypiques d'objets spatiaux (les îles tropicales) ou encore des concepts de phénomènes spatiaux tels qu'ils peuvent figurer sur des chorèmes (cf. § VI.3.3.1.) (diffusion, maillage, attraction, flux, ...). En mémorisant des répertoires plus ou moins riches de traits sémantiques, les individus sont ainsi en mesure d'établir plus ou moins bien des relations de conformité entre leurs perceptions visuelles d'une carte et ces traits pour identifier les objets géographiques. Ces répertoires de traits sémantiques correspondent au « type » dans le modèle du signe iconique du Groupe μ .

Si nous revenons au signe métaphorique, celui-ci peut aussi émerger à un niveau plus global de la carte. L'exemple type à l'échelle européenne est celui de la « banane bleue », correspondant aux successions de métropoles urbaines de Milan à Londres, et qui a provoqué en réaction l'émergence des métaphores de « l'arc atlantique » et de « l'arc méditerranéen ». Quand elles sont popularisées par les médias et repris par les politiques, ces métaphores peuvent ensuite devenir de puissants vecteurs d'évocation et d'actions collectives pour le développement territorial. L'architecte urbaniste Michel Chiappero (2007) qualifie ces nouvelles figures de *schémas-concepts*. Pour lui, elles se concrétisent par un dessin ou une forme graphique associé à une valeur métaphorique (ou symbolique). Elles sont centrales à ses yeux dans la méthode d'élaboration des projets ainsi que dans les partenariats et les démarches de concertation du fait de leur capacité mobilisatrice. Nous reviendrons sur ce point dans la partie traitant du projet de planification stratégique.

- **Le degré d'abstraction des représentations spatiales**

Abraham Moles a proposé un *degré d'iconicité* qui vise à quantifier la part d'analogie entre un type de représentation et son référent selon une échelle d'iconicité qui va de « l'analogique pur » (le référent lui-même) au « digital pur ». Une lecture inverse peut être effectuée à l'aide cette fois d'un *degré d'abstraction* (Moles, 1971). Les différentes représentations d'une vache qu'il donne en exemple permettent d'illustrer ce concept (figure 9).

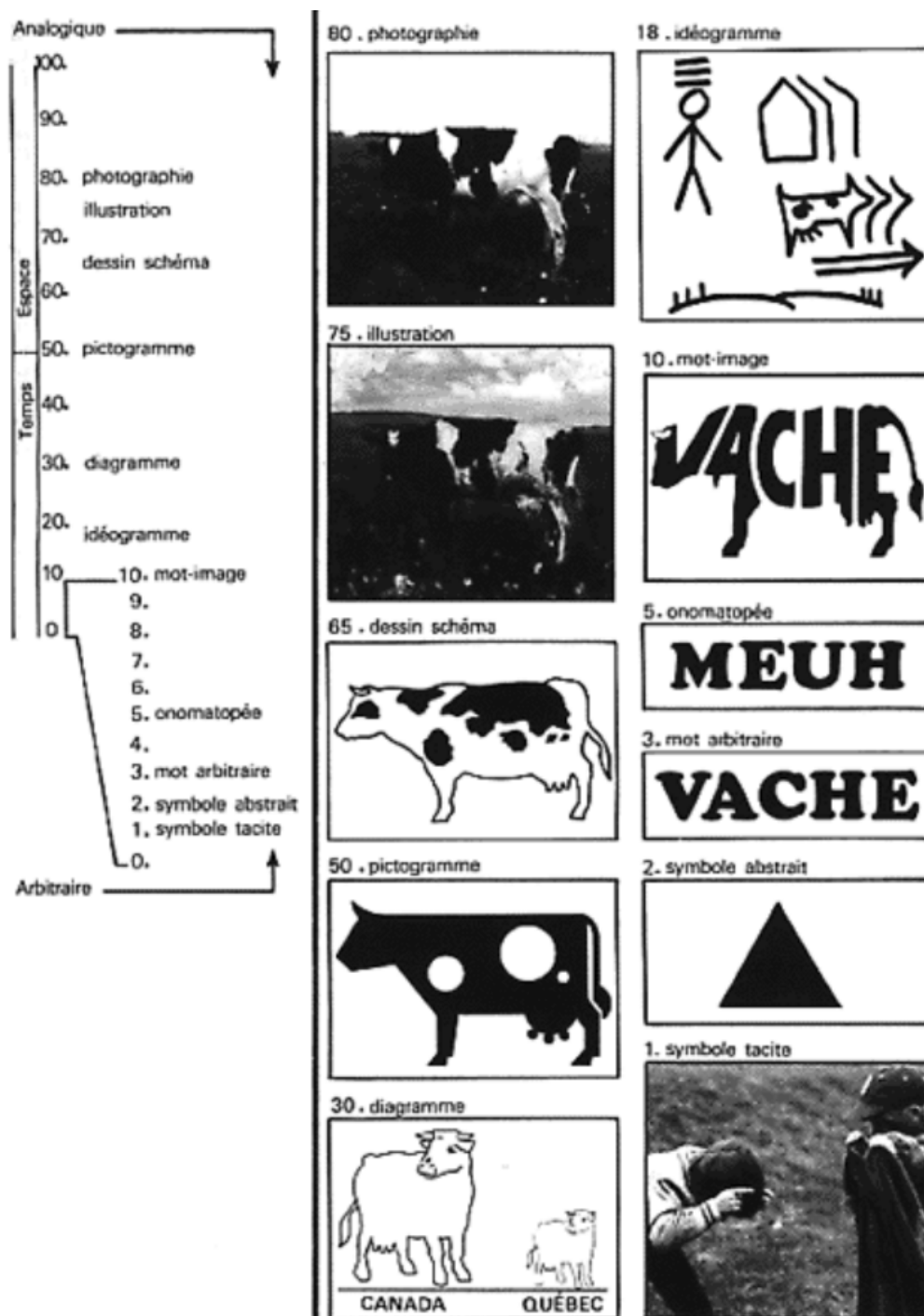


Figure 9 : L'échelle d'iconicité d'Abraham Moles (1971)

En appliquant cette échelle d'iconicité aux représentations spatiales en allant du moins abstrait au plus abstrait, nous avons proposé plusieurs règles de variation du degré d'abstraction pour proposer une première hiérarchie entre les représentations spatiales.

Les trois premières règles ont contribué à la classification globale des différentes représentations selon leur degré d'iconicité, en allant de la plus réaliste à la plus abstraite (figure 10) :

- règle 1 (R1) : les représentations en 3D ou en perspective 3D sont considérées moins abstraites que les représentations en 2D ;
- règle 2 (R2) : le degré d'abstraction augmente avec le rajout d'éléments digitaux, codés dans un langage particulier, qui contribuent à la schématisation de la représentation ;
- règle 3 (R3) : le degré d'abstraction augmente avec la quantité d'éléments invisibles représentés, en particulier quand il s'agit de flux, d'interactions.

| Type de représentation spatiale | | Espace réel | Maquette 3D sculptée | Animation 3D informatique | Vue 3D | Réalité virtuelle 3D | Photo de terrain | Photo aérienne | Image satellitale | Image simulée | Carte topographique | Carte thématique | Carte statistique | Carte dynamique, tendance | Ananorphose | Schéma concept | Chorème | Modèle conceptuel | Texte, équation math. |
|---------------------------------|----|---|----------------------|---------------------------|--------|----------------------|------------------|----------------|-------------------|---------------|---------------------|------------------|-------------------|---------------------------|-------------|----------------|---------|-------------------|-----------------------|
| Règles de variation | R1 | 3D | | | | | 2D | | | | | | | | | | | | 1D |
| | R2 | Analogique | | | | | | | | | | Digital | | | | | | | |
| | R3 | Faits visibles | | | | | | | | | | Faits cachés | | | | | | | |
| | | <div><div>Nul</div><div>Degré d'abstraction</div><div>Maximal</div><div>=====➔</div><div>➔=====</div><div>Degré d'iconicité</div><div>Maximal</div><div>Nul</div></div> | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Figure 10 : Degré d'abstraction selon le type de représentation spatiale externe (Maurel, 2001)

Ensuite, à l'intérieur d'un même type de représentation, le degré d'abstraction peut encore être modulé d'après d'autres règles telles que l'échelle et dans le cas des images de télédétection, les bandes spectrales utilisées (pour plus de détails, voir Maurel, 2001).

Ce critère de degré d'abstraction apparaît fondamental dans notre problématique de développement territorial basé sur des approches participatives. Nous émettons en effet l'hypothèse que la facilité de lecture d'une représentation spatiale par un lecteur profane dépendra en grande partie de son degré d'analogie avec le référent. Ainsi, une maquette en 3D sculptée ou moulée dans un matériau avec un rendu réaliste sera plus facilement "lisible" qu'une carte topographique avec des courbes de niveau, qui à son tour sera plus "lisible" qu'une carte modèle. Nous retrouvons à l'autre extrême les modèles conceptuels de territoire (exemple des diagrammes de classes en langage UML ou encore des diagrammes de systèmes multi-agents), puis les signes purement abstraits tels que les textes ou

les formules algébriques (exemple d'un système d'équations aux dérivées partielles pour représenter des phénomènes spatio-temporels continus).

Les significations qui peuvent émerger chez les utilisateurs de ces représentations dépendent en partie de la maîtrise des systèmes de code utilisés, y compris pour la photographie que Roland Barthes avait qualifié un peu rapidement « *d'analogon parfait* », de « *message sans code* » (Barthes, 1961, p.128) avec un rapport du signifié au signifiant quasi tautologique (Barthes, 1964b, p.42). Pour illustrer cette nécessité, on citera à titre d'exemple Peraya en science de l'éducation qui conclue ainsi un article sur les paratextes (Peraya 1995 p.157) : « *une alphabétisation, une éducation aux représentations visuelles, sont indispensables si l'on veut que les plages visuelles deviennent un véritable outil d'apprentissage, une technologie intellectuelle* ». Ces systèmes de codage varient selon le type de représentation : il s'agira de la sémiologie graphique pour les cartes, du langage du photo-interprète pour l'analyse des images de télédétection, du langage chorématique pour les chorèmes, Les initiés à ces langages seront capables d'exploiter beaucoup plus finement la part symbolique d'une représentation ("faire parler" une carte, une image, une photographie, un chorème...) que les profanes qui se contenteront d'une observation iconique, c'est à dire basée sur des ressemblances avec leurs connaissances de la réalité.

Mais même si cette échelle d'iconicité est fréquemment reprise dans la littérature scientifique et adaptée aux systèmes matériels étudiés, les classifications qui en résultent restent tout de même marquée d'une forte empirie (Peraya, 1995), la notre n'échappant pas à la règle. Une deuxième limite soulevée par Umberto Eco et les sémioticiens du groupe μ est que le référent est considéré dans cette approche comme un objet réel, et non comme une catégorie mentale ou comme une classe générale. Envisager une relation de « copie » de l'objet revient à avoir selon eux une vision positiviste de la réalité alors que, toujours selon ces auteurs, la réalité empirique n'existe qu'à travers des mécanismes d'identification et de stabilisation, le référent n'étant pas un objet extrait de la réalité mais un objet déjà culturalisé. On retrouve ici les différences de posture épistémologique sur la question de la réalité.

▪ Les « pouvoirs » de la carte

Nous avons évoqué ci-dessus des points qui relèvent surtout des dimensions syntaxique et sémantique de la sémiotique. Sur le plan de la pragmatique, Fontanabona (*ibid*) insiste sur le fait que la carte est souvent assimilée au territoire. Il explique cette absence de coupure sémiotique entre signifiant et référent par la forte valeur indiciaire de la carte. Pour Peirce, un signifiant est interprété comme un indice quand il constitue une empreinte du référent. C'est le cas de la carte, souvent considérée comme vraie, comme une trace objective du réel, surtout lorsque ses contours ont été relevés fidèlement par le cartographe pour reproduire les formes terrestres. Mais cette qualité de

véridicité, généralement justifiée du point de vue géométrique, est souvent étendue à l'ensemble du message sans analyse critique.

Casti (2005) et Genevois (2008) font le même constat et parlent de leur côté respectivement de *self-reference* et d'*autoréférence* de la carte qui en arrive ainsi à se substituer au réel. Lussault quant à lui souligne que les images territoriales en général jouissent de *l'effet de vérité* consubstantiel à l'icône (Lussault, 2003).

Robert et Souchier parlent eux de la « *puissance abrégative* » de la carte qui « *contient potentiellement tout l'univers en son espace* ». La carte est à l'image ce que la page est à l'écriture, un « *écran* » singulier à travers lequel peut s'opérer l'abréviation du monde (Robert et Souchier, 2008). Ils empruntent ici le concept d'écran à Anne-Marie Christin (1995, p.17-18): « *Espace abstrait, prélevé arbitrairement sur l'apparence du réel, que détermine la double convention d'une étendue continue et d'observateurs situés tous à une distance égale de sa surface* ». Cette capacité est liée selon Bruno Latour à l'utilisation de la perspective qui constitue une des ruses pour amener le monde sur une surface de papier ou un écran d'ordinateur que l'on peut dominer du regard (Latour, 1993).

Wood et Fels (2008) dans leur livre *The nature of maps* prolongent l'idée d'une carte résultante d'une construction sociale à celle d'une carte productrice du monde par les propositions qu'elle renferme et son « *pouvoir de prescription* ». Les cartes ne se contentent plus de décrire les territoires, elles les produisent et les réaffirment par leur capacité à faire autorité. Selon ces auteurs, cette qualité d'autorité conférée à la carte est liée à son environnement qu'ils dénomment *paramap* et qui se compose d'une *perimap* et d'une *epimap*. La *perimap* correspond à l'ensemble des éléments non graphiques de la carte : qualité du papier, professionnalisme du design, titre, légende, échelle, cartouches, ... L'*epimap* renvoie aux discours et écrits qui accompagnent la carte dans le processus de communication : publicité, articles, validation par une autorité, discours, commentaires,

▪ Les représentations spatiales externes dans les situations de communication

Nous compléterons l'aspect d'autorité conféré à une carte, et plus largement à tout type de représentation spatiale, en le replaçant dans la situation de communication.

Si l'on s'appuie sur l'idée que les contextes d'énonciation et les situations d'usages de chaque message (médiatisé ici par des cartes ou autres représentations spatiales) déterminent leurs significations, il faut alors aussi intégrer en plus du sens strict de l'énoncé les implications relationnelles liées à la situation de communication. Les linguistes et les philosophes du langage ont ainsi été amené à distinguer dans un énoncé verbal le sens *descriptif* – son contenu informationnel sur un état de choses auquel il fait référence – et le sens *pragmatique* – la fonction relationnelle qu'il crée entre les interlocuteurs. Ce deuxième sens constitue le fondement de la théorie des actes de

langage développée par le philosophe J.L. Austin (Austin, 1970). De ce point de vue, parler, c'est faire, c'est accomplir un acte (un ordre, une demande, un remerciement, une affirmation, une interrogation, ...) à travers lequel une relation sociale s'établit entre les interlocuteurs. Cette relation peut être analysée en termes de statuts et de rôles (Goffman, 1973) assignés par le locuteur (à lui-même et à l'allocutaire) et éventuellement renégociés dans l'interaction. Ces statuts et rôles s'inscrivent aussi dans des formes de rapports humains institutionnalisés, socialement reconnus et acceptés, générant ainsi des droits et des devoirs et cadrant les formes de discours et d'énoncés qui seront admis dans un contexte donné. Cette importance accordée à l'interaction entre les interlocuteurs, en plus du contenu des énoncés, se retrouve dans le modèle de communication de la pragmatique des psychosociologues de l'école de Palo Alto. Les représentations spatiales ne se contentent donc pas de décrire la réalité, elles apportent aussi à l'énonciateur qui s'appuie sur elles leur force illocutoire : les actes de langage qui en découlent puisent leur force dans la manière dont la personne tire parti de l'effet de vérité que la représentation spatiale entretient avec la réalité. Des approches similaires ont été menées dans le domaine des chiffres appliqués à des situations de gestion en utilisant la théorie des actes de langage appliquée aux organisations (Gramaccia, 2001) (Fauré et Gramaccia, 2006) (Fauré, 2007). Ces auteurs montrent comment la notion d'*acte de calcul*, c'est à dire un *acte de langage* énonçant un calcul, permet de comprendre l'influence pragmatique du langage des chiffres à travers un travail d'énonciation des calculs autorisés, légitimes.

En combinant la théorie d'Austin et la sémiotique de Peirce, Jocelyne Arquembourg montre également que les images ne se réduisent pas à leur fonction iconique de re-présentation quand elles sont utilisées dans une entreprise de révélation d'une réalité jusqu'alors méconnue (Arquembourg, 2010). Elles font partie intégrante des actes de langage pris au sens large et contribuent à leur éventuelle performativité. Suivant la nature des interactions, c'est leur caractère plus ou moins indiciel, plus ou moins iconique ou plus ou moins symbolique qui est mis en avant et qui guide le sens et la valeur des actes de langage qui les englobent. Cette communication par les images fonctionne de manière différenciée selon les publics : la signification et la valeur accordées aux actes de langage varient selon la communauté d'action réceptive qui réagit à son tour de manière propre.

Pour faire le lien avec notre recherche, l'élaboration d'un projet de territoire mobilise des acteurs de différents statuts et leur assigne des rôles qui cadrent les communications qui s'y produisent. Les rapports humains qui se jouent dans l'interaction peuvent être analysés à l'échelle fine de micro-processus de communication (par exemple, des échanges dans un groupe de travail technique), mais aussi au niveau plus agrégé des dispositifs d'information et de communication eux-mêmes. On peut prendre ici à titre d'illustration le cas des observatoires qui se sont multipliés ces deux dernières décennies dans un contexte d'incertitude croissante de notre société. Ce type de système

d'information correspond à cette quête « où l'on espère trouver un outil "idéal" pour déceler les évolutions, comprendre les changements, disposer d'éléments à la décision ou proposer « l'impossible » prévision. Et plus la demande est complexe, plus on idéalise l'outil. Même si, avec le temps, cela tend à s'estomper » (Piron, 1996, : 782-783). Au delà du contenu informationnel, l'observatoire peut être également vu en termes de rapports sociaux comme une ressource utilisée par les élus et les techniciens pour signifier aux citoyens leur capacité à répondre à ce contexte général d'incertitude et ainsi contribuer à légitimer leur statut d'élus, d'expert et de décideur. De manière circulaire, un observatoire peut imposer des contraintes sur les actes de langage qui se produisent classiquement entre les élus et techniciens d'un côté et les citoyens de l'autre, en donnant par exemple aux citoyens des ressources argumentatives qui les élèvent au statut d'expert.

VI.3.3.4. Les enjeux territoriaux de l'articulation entre représentations internes et externes

La confrontation sur un même territoire des représentations spatiales externes avec les représentations mentales des individus constitue un enjeu majeur. Pour développer cet aspect, nous reprenons ici les réflexions de plusieurs auteurs qui avaient participé à un colloque pluridisciplinaire « Géographie, information et communication »⁴⁴.

Pour le géographe Antoine Bailly (1995), « *comprendre la relation à l'espace par le biais de l'information et de la communication, c'est comme aborder notre façon de peindre un lieu. Le triangle de la connaissance explicite le caractère empathique de cette connaissance. Un lieu ne se définit ainsi ni par un contenu unique, ni par une seule forme d'expression ; la recherche en communication, consciente du rôle de l'empathie, associe représentation (ndlr : au sens de représentations sociales) et connaissance (ndlr : considérée ici comme les savoirs scientifiques) grâce à l'utilisation des idéologies. Les dimensions révélées génèrent alors des codes de lisibilité que chacun peut comprendre et valoriser. La crise de la représentation apparaît lorsque les qualificatifs ne correspondent plus aux valeurs qu'ils sont censés véhiculer et la communication ne passe plus* ».

Alain Laramée (1995) abondait aussi dans ce sens : « *La cartographie territoriale est à la fois fonctionnelle et symbolique, organisationnelle et référentielle et les liens entre ces deux cartographies peuvent différer selon les groupes sociaux et selon les peuples (...) ces deux cartographies (physiques et mentales) se superposent et fusionnent dans la représentation hétéroréférentielle et mythologique du groupe* ».

Isabelle Pailliarth soulignait quant à elle le risque que les techniques inédites de représentation du territoire permises par les NTIC (réalité virtuelle, simulation, ...) amènent à techniciser les disciplines

⁴⁴ Le colloque « Géographie, Information et Communication » a été organisé par le GRESOC du 30 mai au 1^{er} juin 1994 à Toulouse. Les actes ont été publiés dans le n° 35 de mai 1995 de la revue Sciences de la Société intitulé « territoire, société, communication ».

telles que les sciences de l'information et de la communication ou la géographie au détriment d'une pensée englobant aussi le social, le politique ou l'anthropologie (Pailliat, 1995c). Elle proposait que la question de l'identité territoriale à l'échelle des collectivités territoriales, qui tentent de se différencier les unes des autres dans une logique de compétition et de visibilité, ne soit pas abordée comme une certitude (territoire assimilé à un espace support mesurable et d'analysable objectivement) qu'il suffirait de révéler et de faire partager par de la communication institutionnelle. Pour elle, cette question relève plus d'une construction sociale qui s'élabore dans l'espace public local de discussion, de confrontation de points de vue et de mise en débat. La question de l'articulation de différentes représentations d'une même réalité devient alors centrale.

VI.4. Le territoire vu comme un système complexe

Dans le chapitre ci-dessous, nous reprenons les premières réflexions basées sur les paradigmes systémiques et constructivistes et sur la notion de représentations pour proposer un modèle du concept de territoire vu comme un système complexe, ouvert et dynamique. Nous présentons tout d'abord un métamodèle générique, dit métamodèle de Schwarz, adapté à ce type de système, puis nous l'adaptions à notre problématique de recherche.

VI.4.1. Le méta-modèle systémique de Schwarz

Pour représenter le système territoire, nous faisons appel ici à un métamodèle qui a été proposé par Eric Schwarz de l'université de Neuchâtel pour décrire l'auto-organisation et l'évolution de systèmes vers la complexité et vers l'autonomie (Schwarz, 1992). Il s'appuie sur la plupart des concepts systémiques présentés précédemment.

Ce métamodèle a été développé pour représenter les systèmes non-isolés, non linéaires et auto-organisant, ce qui nous semble être le cas du « *système territoire* » pris au sens « *d'espace approprié, avec conscience ou sentiment de son appropriation* » (Brunet, Ferras et al., 1993). Les territoires sont non-isolés car ils échangent sans cesse de l'énergie, de la matière, des informations avec les territoires voisins et englobants. Ils sont non-linéaires car leurs dynamiques soumises à des dimensions bio-physiques, sociales, économiques, politiques, elles-mêmes déjà non-linéaires, s'entremêlent et débouchent sur des périodes de complexification, ou de stagnation, voire de régression selon les dimensions considérées. Ils ne constituent en aucun cas de simples modèles linéaires et déterministes. Ils sont enfin auto-organisant car ils sont capables de produire par des mécanismes de circularité, malgré des contraintes externes, de l'ordre global et de la complexité entre leurs différentes parties, qu'elles soient naturelles ou sociales.

Ce métamodèle comprend deux dimensions que nous détaillerons ci-après :

- une description statique du système en trois niveaux irréductibles : celui des objets matériels, celui de l'information, et celui de l'identité et de la conscience,
- une description dynamique pour décrire l'évolution du système vers une plus grande complexité et une plus grande autonomie (ou au contraire sa dégradation, voire sa disparition).

VI.4.1.1. Un cycle en quatre phases

L'émergence et l'évolution des systèmes auto-organisant semblent passer systématiquement par quatre phases successives présentées sur la figure suivante (fig. 11) et qui renforcent progressivement la complexité des systèmes conduisant ainsi à leur autonomie : la dérive tropique, l'aléa, la métamorphose et la stabilité.

La dérive tropique : Un système naturel et/ou social dans un certain état de stabilité (1) va subir spontanément une dérive (2), le plus souvent entropique, qui peut être atténuée par l'auto-organisation quand le système est ouvert. Lorsque le système est fermé et composé d'une population importante, il évolue irréversiblement et spontanément vers son état de plus grand désordre. Cette dérive tropique provoque tôt ou tard un état de tension, d'instabilité.

L'aléa : les tensions internes ou externes s'accroissent rendant le système toujours plus instable (4) et l'empêchant de se maintenir dans une plage d'équilibre (5). Son évolution peut alors bifurquer dans trois directions (6) :

- La régression ou la disparition du système existant (7a)
- Une poursuite de son évolution en gardant la même structure (7b)
- Une métamorphose vers une nouvelle structure, une nouvelle organisation (7c).

Cette évolution dépend notamment de la capacité de *résilience* du système, concept initialement appliqué aux écosystèmes (Holling, 1973) puis étendu aux systèmes nature/société tels que les territoires (Folke, Carpenter et al., 2002). La résilience rend compte de la capacité d'un système à absorber des perturbations (7b) jusqu'à un certain niveau au delà duquel il doit changer sa structure en modifiant les variables et les processus de régulation (7c).

La métamorphose : le système évolue et se réorganise grâce à ses capacités d'auto-organisation basées sur des boucles de rétroaction positive, lui permettant ainsi de mieux faire face à l'environnement extérieur (8). La résilience exprime aussi l'aptitude du système à l'apprentissage, à l'auto-organisation, à l'adaptation, notamment après une crise (Folke, Hahn et al., 2005).

La stabilité : la métamorphose finit par se ralentir amenant le système à un nouvel état provisoire de stabilité, en harmonie avec son environnement, avant de repartir pour un nouveau cycle d'évolution.

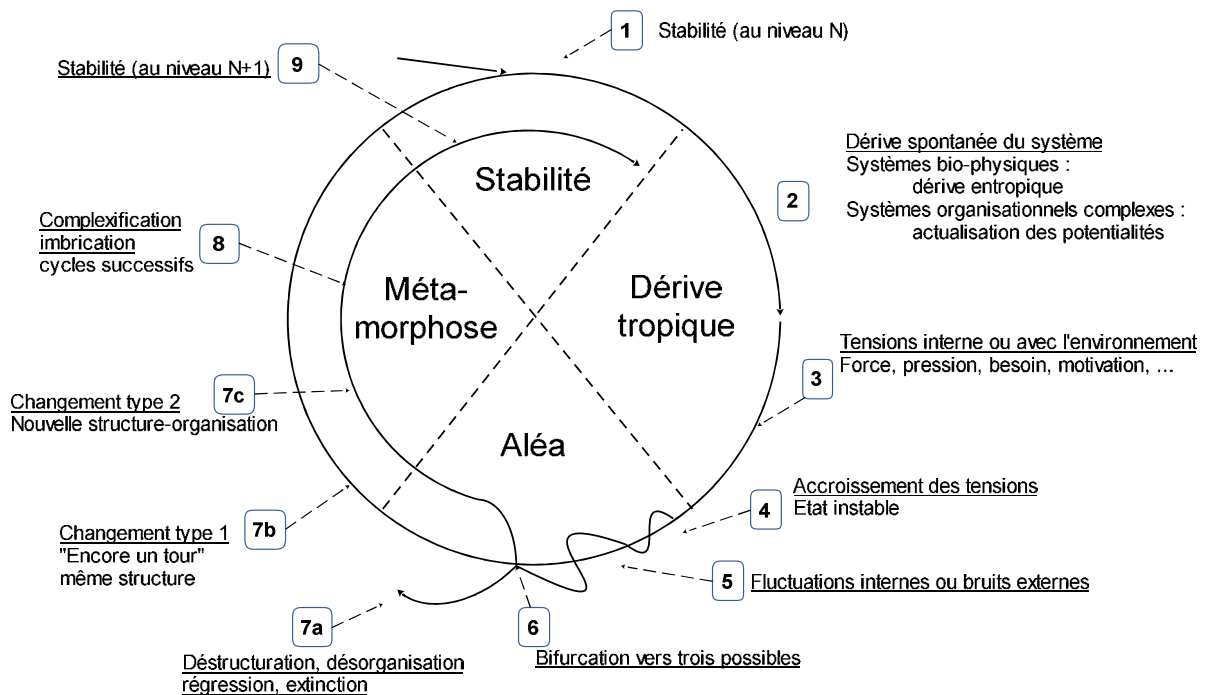


Figure 11 : Evolution d'un système non-isolé, non linéaire et auto-organisant (adapté de Schwarz, 1992)

Ce cycle en quatre étapes peut être couvert plusieurs fois par un système qui se complexifie alors progressivement tout en tendant vers un accroissement d'entropie. Une représentation en spirale rend bien compte de ce type d'évolution.

VI.4.1.2. Un modèle en trois plans

Le métamodèle de Schwarz repose aussi sur une description triadique de la complexité de la « réalité » d'un système sous la forme de trois plans imbriqués et indissociables. Les deux premiers plans correspondent respectivement à :

- La matérialité du monde physique, de ses objets (naturels ou artificiels, matériels ou vivants) et des flux, régis par les lois de la physique. C'est le plan de la matière et de l'énergie.
- Les relations causales entre les parties du système, entre les processus qui s'y déroulent, l'ensemble déterminant son fonctionnement et son évolution. Ce deuxième plan, abstrait, non perceptible par les sens, relève du monde de la logique, de la cohérence relationnelle et est constitué d'information.

Le troisième plan est celui de la totalité, sans laquelle les parties constitutives du système matériel (plan 1) et les relations (plan 2) ne produiraient pas le fonctionnement observé. Ce n'est donc pas un

plan supplémentaire, mais un plan englobant qui réunit les deux premiers et émerge d'eux, l'ensemble étant irréductible à l'une ou l'autre de ses parties.

VI.4.1.3. Une évolution à long terme

En combinant le premier modèle en spirale avec le deuxième en trois plans (figure 12), Schwarz a ensuite proposé une représentation de l'évolution à long terme d'un système vers plus de complexité et d'autonomie sous la forme d'une hélice en trois dimensions qui démarre par une spirale dans le plan physique, puis dans le plan logique et enfin dans le plan existentiel. Il fait ici l'hypothèse que les quatre étapes (stabilité, dérive entropique, aléa et métamorphose) peuvent se retrouver dans les trois spirales.

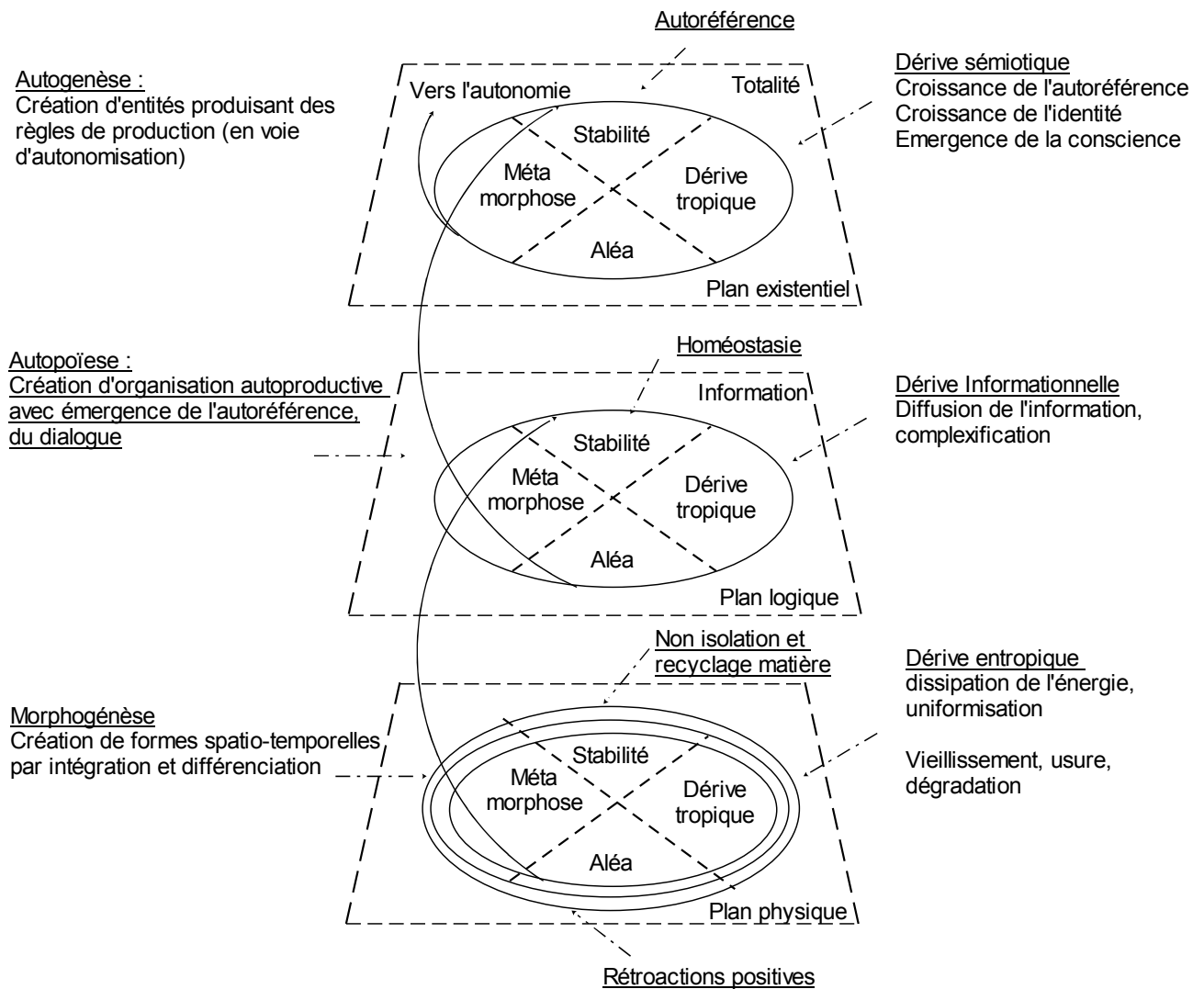


Figure 12 : Emergence et évolution d'un système non-isolé, non linéaire et auto-organisant (adapté de Schwarz, 1992)

Dans cette figure, trois cycles correspondent aux conditions de *stabilité du système* dans chacun des trois plans : les cycles matériels et le recyclage énergie / matière dans le plan physique, l'homéostasie⁴⁵ dans le plan logique (grâce aux boucles de rétroaction) et l'autoréférence⁴⁶ dans le plan existentiel (appréhension du niveau de conscience et référence à une image de soi).

Trois autres cycles traitent du *changement du système* (émergence⁴⁷ et autonomie croissante) dans chacun des trois plans :

- la morphogénèse pour la création de formes dans l'espace-temps du plan matériel (apparition de formes urbaines par exemple),
- l'autopoièse⁴⁸ pour la création de systèmes autoproduitifs sur le plan fonctionnel : auto-production logique des constituants du système à partir de ses propres informations et de son organisation,
- l'autogénèse⁴⁹ qui conduit à l'autonomie : auto-crédation par le système de ses propres règles de production d'éléments et de relations à partir de l'image qu'il a de lui-même.

Trois autres cycles enfin portent sur la *dérive tropique* du système dans chacun des trois plans :

- la dérivation entropique qui tend vers l'uniformité,
- la dérivation informationnelle qui pousse à la complexification
- la dérivation sémiotique qui contribue à accroître l'autoréférence, la conscience de soi et l'identité.

VI.4.2. Application du méta-modèle de Schwarz au système territoire

Ce métamodèle a déjà été utilisé par plusieurs auteurs qui l'ont adapté de manière différenciée pour modéliser le territoire comme un système complexe : (Prelaz-Droux, 1995; Pornon, 1997; Roche, 1997; Major, 1999; Golay et Riedo, 2001; Repetti et Prélaz-Droux, 2003; Joliveau, 2004) et dans une moindre mesure (Moine, 2006). Il a également été exploité dans une recherche sur le partage et l'appropriation de l'information géographique au sein des réseaux géomatiques inter-organisationnels (Noucher, 2009). Enfin, des chercheurs en sciences de l'information et de la communication ont mobilisé ce même métamodèle en l'adaptant dans le champ de l'intelligence

⁴⁵ Homéostasie : du grec *homoios* « similaire » et *histemi* « immobile ». Désigne la capacité d'un système quelconque à conserver son équilibre de fonctionnement en dépit des contraintes externes.

⁴⁶ Autoréférence : Désigne la propriété d'un système à faire référence à lui-même.

⁴⁷ Emergence : Désigne l'apparition de nouvelles caractéristiques à un certain degré de complexité pour un système dynamique, ouvert et auto-organisant. En sciences sociales, l'émergence est intentionnelle (cas d'une nouvelle institution).

⁴⁸ Autopoièse : Du grec *poiëse* « production, création » avec le préfixe *auto* « soi-même ». Propriété d'un système à se produire lui-même (exemple de la cellule biologique).

⁴⁹ Autogénèse : Du grec *genesis* « naissance, formation qui engendre ». Propriété d'un système de créer ses propres constituants sans dépendre de facteurs extérieurs.

territoriale et de l'intelligence économique (Bertacchini, 2000; Bertacchini et Dou, 2001; Bulinge, 2002; Araszkieviez, 2003; Bouchet, 2006; Bouchet et Bertacchini, 2007; Herbaux, 2007a; Haddad, 2008; Rmili, 2010), l'avant-dernier auteur traitant le cas spécifique d'observatoires socio-économiques.

Nous reprenons et adaptons ci-dessous les interprétations du métamodèle de Schwarz faites par les auteurs cités ci-dessus et en particulier par Major (*op.cit.*) et Bertacchini (*op.cit.*). Dans la présentation des trois plans du métamodèle, nous développerons surtout les second et troisième plans.

VI.4.2.1. Le plan physique

Il s'agit de l'espace terrestre des géographes. Il comprend des *objets constitutifs* ainsi que des *éléments factuels*.

Les **objets constitutifs** peuvent être des **objets concrets** naturels ou anthropiques (relevant de la réalité de 1^{er} ordre de Watzlavick) comme les cours d'eau, les bois, les routes, des bâtiments, des déchets, etc. Ce peut être aussi des **objets virtuels** (relevant de la réalité de 2^{ème} ordre de Watzlavick) soit *normatifs* (nécessitant l'existence de normes d'interprétation de la réalité) comme par exemple une aire urbaine, une limite communale, une unité paysagère, une zone d'un PLU, soit *symboliques* comme par exemple des lieux de mémoire, des objets patrimoniaux qui font référence à une histoire et produisent du sens à un niveau individuel et/ou collectif (Bertacchini, 2000).

Les **éléments factuels** sont des phénomènes observés, naturels ou anthropiques, résultant d'un changement d'état d'un ou plusieurs objet(s) constitutif(s) liés à des flux de matière ou d'énergie : inondation, pollution, étalement urbain, actions d'aménagement, usages et activités socio-économiques, etc. Ces éléments factuels correspondent à une dérive entropique du système (vignette 2 de la figure 11).

Parmi ces éléments factuels, les usages et les activités socio-économiques qui se produisent dans le plan physique constituent un vecteur majeur de dérives tropiques et d'aléas (en particulier du fait de conflits d'usage) qui peuvent survenir dans les territoires. Nous allons illustrer cet aspect en prenant l'exemple des territoires littoraux où ces éléments sont exacerbés (par ex, Cadoret, 2006a, 2006b).

Le sous-système usages et activités socio-économiques

Le système territoire englobe les activités humaines qui se déroulent sur son espace matériel et qui affectent en retour ce même espace. Les usages sont multiples, en particulier dans les espaces littoraux qui nous intéressent plus particulièrement. Ces espaces littoraux ne sont plus uniquement des lieux de travail et de production pour des communautés isolées comme cela a été le cas pendant des siècles. En quelques décennies, leur attractivité a considérablement augmenté

débouchant sur une multiplication des usages et des activités autour des ressources de ces espaces (DATAR, 2004a).

Les notions d'usage et d'activité peuvent être distinguées comme le propose Brigand (2003). Il définit un usage comme : « *la transformation des éléments de nature en éléments de ressources, qu'il s'agisse de ressources vivantes pour les activités halieutiques, de ressources foncières pour l'urbanisation ou de ressources paysagères pour le tourisme* ». L'usage correspond donc à l'opération qui rend les ressources du littoral utilisable pour les activités humaines, ces activités étant quant à elles la matérialisation de ces opérations de transformation. Par rapport à un usage, l'activité comporte en plus les dimensions organisationnelles et économiques induites par la valorisation des ressources et sont guidées par des finalités recherchées.

Pennanguer (2005, p.46-47) distingue trois types d'usage : *l'occupation* de l'espace provisoire ou permanente (zone côtière comme support), *le prélèvement* de ressources naturelles, renouvelables ou pas (zone côtière comme puits) et *le rejet* d'origine marine ou terrestre (zone côtière comme réceptacle).

Une même activité peut mobiliser plusieurs types d'usage. L'activité résidentielle par exemple occupe de l'espace foncier, prélève des ressources (eau potable, ...) et génère des rejets (déchets, eaux usées, ...). Les différentes activités sont souvent en interaction, à des niveaux et selon des formes variables, quand elles utilisent les mêmes ressources territoriales ou quand une est affectée par une autre.

Chaque acteur exerçant une activité sur un territoire (qu'elle soit économique, résidentielle ou récréative) appréhende l'espace en fonction de ses propres finalités (ou projets) et de son système de représentations et de valeurs. Pennanguer (*op.cit.*) parle ainsi de trois grandes « figures » de la zone côtière : la zone côtière « production » qui concerne les activités productives et constitue le socle historique des communautés côtières ; la zone côtière « cadre de vie » qui englobe les usages résidentiels et récréatifs ainsi que les services et équipements associés. C'est la figure qui s'est le plus développée sur les trente dernières années. Enfin, la zone côtière « nature » vue sous l'angle patrimonial et gestionnaire des ressources naturelles et qui comprend les politiques publiques environnementale, elles aussi en plein essor.

Dans nos sociétés qui disposent d'un cadre législatif, les interventions des acteurs sur le territoire physique sont également définies et régulées en fonction de leur statut social et de leur rôle, l'ensemble délimitant leur contexte d'intervention et le légitimant aux yeux des autres acteurs (Bertacchini, 2000, p.43).

Dans des territoires aussi sollicités que les zones côtières, la multiplication et l'intensification des activités par rapport à des ressources restreintes et non extensibles débouchent sur des tensions

puis, quand apparaissent des différences de points de vue ou d'intérêts, sur des conflits entre activités (Rui 2001, Lecourt 2003, Cadoret 2006). La proximité géographique intervient souvent dans l'apparition de tensions et est ainsi porteuse de situations conflictuelles (Caron et Torre, 2004). Ces conflits expriment des dysfonctionnements que les systèmes de régulation en place n'arrivent plus à contrôler. Cela correspond à un autre type de dérive tropique du modèle de Schwarz.

La représentation des objets constitutifs et des éléments factuels (dont les usages et les activités socio-économiques) du plan physique nécessitent dans le plan logique un travail d'observation et d'interprétation de la part de l'acteur territorial. Les outils mobilisés et les modèles explicatifs peuvent varier d'un acteur à l'autre et mobiliser du simple bon sens jusqu'à l'ensemble de l'outillage instrumental et intellectuel d'une démarche scientifique.

VI.4.2.2. Le plan logique

C'est le plan de la conceptualisation plus ou moins formelle, plus ou moins poussée, des éléments constitutifs du territoire, de leurs interactions et des dynamiques territoriales, à la fois au niveau cognitif et au niveau des actions à mener pour agir sur le plan physique. Il met en lumière la capacité du territoire à appréhender sa propre complexité et à la développer.

Il s'appuie sur des observations, des informations, des représentations, des systèmes de dénomination et de catégorisation, des théories, des concepts, des modèles d'interprétation (scientifiques, techniques ou basés sur le sens commun), des dispositifs de diffusion et de médiation de ces interprétations de la réalité (Labasse, 2004), des instruments de planification et d'intervention sur l'espace physique. Nous reviendrons plus loin largement sur ces aspects qui constituent un point central de notre recherche.

Dans la communauté des géographes, nous pourrions dire qu'au plan physique correspond l'espace terrestre dans sa dimension matérielle et vécu par les acteurs alors qu'au plan logique correspond l'espace géographique, conceptualisé grâce aux théories et concepts d'analyse de cette discipline (mailles, nœuds, réseaux, distances, centralités, densités, attraction, diffusion, ...) et représenté grâce aux différents outils de représentations symboliques.

Développement durable et complexification du plan logique

Comme nous l'avons déjà évoqué dans l'introduction, les principes liés au paradigme du développement durable se diffusent progressivement dans la réglementation sur la planification territoriale obligeant ainsi par la loi les acteurs locaux à appréhender toujours plus finement la complexité du territoire en intégrant de plus en plus la dimension environnementale. Comme le soulignaient déjà Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran (1996), « à des problèmes susceptibles

d'être traités par des routines succèdent des problèmes difficiles à structurer ». Ce degré de structuration varie selon les connaissances disponibles et la capacité des acteurs à comprendre leur nature. Ces problèmes mal structurés se caractérisent notamment par l'interaction d'un nombre important de variables dont les comportements sont perçus comme aléatoires, ce qui engendre une forte imprévisibilité et exige en retour une connaissance locale, fine, donc hors de portée des instruments d'objectivation à granularité nationale ou régionale. Or, ces problèmes difficiles à structurer n'ont cessé de croître, la gestion territoriale a désormais basculé d'incertitudes structurées à des incertitudes non structurées, hors de portée de la bureaucratie traditionnelle conçue comme une réponse à un problème programmable, rendant d'autant plus pertinentes des approches basées sur l'intelligence territoriale. C'est ce qui a amené l'Etat à évoluer de manière spectaculaire dans la politique d'aménagement du territoire en basculant d'un Etat dirigiste dans les années 60 à 80 à un Etat encadreur et coordonnateur par le biais d'une « *ingénierie institutionnelle* » déclinée elle-même dans un éventail de « *procédures constitutives* » (Thoenig et Duran, *op.cit.*, p.602), de « *politiques procédurales* » (Lascoumes et Bourhis, 1998).

L'encadré ci-dessous montre les nouvelles modifications apportées par l'adoption de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement (loi ENE, dite loi Grenelle 2) à l'article L.121-1 du code de l'urbanisme (Chapitre 1^{er} sur les dispositions générales communes aux Scot, PLU et cartes communales).

| | |
|--|---|
| <p>Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :</p> <p>1° L'équilibre entre</p> <p>a) le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé; la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement de l'espace rural d'une part,</p> <p>b) l'utilisation économe des espaces naturels, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages espaces naturels et des paysages d'autre part,</p> <p>c) la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquable en respectant les objectifs du développement durable ;</p> <p>2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, notamment commerciales, d'activités sportives, ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier</p> | <p>des objectifs de répartition géographique équilibrée de l'équilibre entre emploi, et habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;</p> <p>3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.</p> <p>Les dispositions des 1° à 3° sont applicables aux directives territoriales d'aménagement visées à l'article L. 111-1-1.</p> |
|--|---|

Encadré 1 : Modifications de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme apportées par la Loi Engagement National pour l'Environnement du 12 juillet 2010 (les ajouts figurent en bleu gras non surligné et les suppressions en bleu surligné).

L'approche spatiale est renforcée puisque « l'équilibre » entre emploi et service requis dans la version précédente de l'article devient un « équilibre géographique » et intègre en plus les commerces et les services, l'objectif étant de réduire les déplacements générateurs de gaz à effet de serre. Il s'agit aussi de lutter contre l'étalement urbain par la revitalisation des zones déjà urbanisées et l'invention de nouvelles formes d'habitat moins consommatrices de foncier que le pavillon péri-urbain. Les nouveaux changements demandés visent également à réduire les mobilités et à préserver la biodiversité en maintenant notamment les continuités écologiques face au développement anthropique. Enfin, la modification apportée à la référence à l'espace rural (« le développement de l'espace rural » devient « le développement rural ») traduit un changement fondamental de la conception de l'interaction entre l'urbain et le rural. Il ne s'agit plus de deux espaces séparés par une limite géographique à développer de manière distincte, mais d'un seul système urbain/rural dont il faut penser le développement de manière intégrée (Douillet, Bertrand et

al., 2000; Jarrige, Thinon et al., 2006; Germain, 2009), pour organiser cette « *urbanité rurale* » (Gorgeu, 2010). Les enjeux sous-jacents sont par exemple ceux de la protection des meilleures terres agricoles, de la maîtrise du coût du foncier pour qu'il reste accessible aux agriculteurs, du développement de la multi-fonctionnalité, de services environnementaux, en lien avec la ville (activités productives, symboliques, récréatives, éducatives, lutte contre les risques naturels, maintien de la biodiversité, ...), l'invention de nouvelles formes de coopération (circuits courts, contractualisation pour des services dont bénéficient les citoyens, ...).

Ce travail de conceptualisation de la complexité territoriale suppose également de la part des acteurs territoriaux des modalités de coordination, d'apprentissage collectif et de négociation. Nous sommes ici au cœur des dispositifs de gouvernance territoriale et de participation que nous détaillerons plus loin.

L'ensemble de ces mesures entraînera probablement une refonte profonde de l'ensemble de l'action publique en aménagement et développement du territoire avec des changements significatifs, à la fois au niveau cognitif (nouveaux cadres d'analyse, représentations individuelles et collectives plus complexes du système territoire), mais aussi au niveau informationnel et communicationnel.

Cet exemple constitue une bonne illustration du métamodèle de Schwarz en matière de complexification d'un système territorial ouvert sous l'effet d'un événement extérieur (ici, une modification réglementaire).

Une ontologie générique de conceptualisation des dynamiques territoriales

Pour ce qui concerne la connaissance de la complexité du territoire dans ses composantes et ses interactions, nous donnons à titre d'exemple dans la figure 13 une adaptation d'un modèle générique d'ontologie, basé sur une approche éco-systémique, qui avait été élaboré pour représenter la Gestion Intégrée des Zones Côtières (Barde, 2005, p150). Ce modèle repose sur quatre classes principales (ou concepts) :

- la classe Acteur (élus, pêcheurs, promoteurs immobiliers, association environnementale, services de l'Etat, ...),
- la classe Ressource du territoire (ressources naturelles ou anthropiques),
- la classe Interaction (conflit d'usage, activité économique, inondation, ...),
- la classe outil (d'observation, d'analyse, de planification, d'aménagement, financier, nécessaire à une activité économique, ...).

Chacune des quatre classes de ce modèle peut ensuite être spécialisée puis instanciée (au sens UML du terme) de manière plus ou moins fine et en s'adaptant à chaque contexte territorial pour rendre compte de sa complexité.

Une lecture générale de ce modèle d'ontologie peut être : « Dans un système territorial, des **Acteurs interagissent** entre eux ou avec des **Ressources du territoire** (elles-mêmes en interaction) en employant éventuellement des **Outils** ».

La classe centrale de cette ontologie est la classe *Interaction* qui traduit une dynamique entre deux éléments au moins (entre acteurs, entre acteurs et ressources, entre ressources), voire trois lorsqu'un outil intervient dans l'interaction.

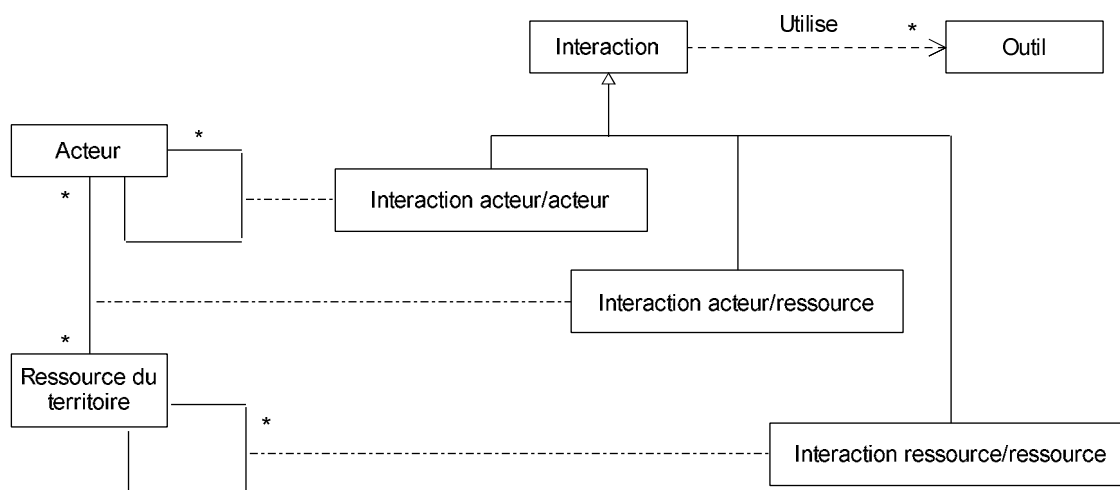


Figure 13 : Modèle d'ontologie (formalisme UML) pour décrire le fonctionnement général d'un territoire (adapté de Barde, 2005, p150)

Si nous faisons le lien avec les composantes du plan physique présentées précédemment, les deux premières classes correspondent aux objets constitutifs (concrets ou virtuels), la troisième classe aux éléments factuels (phénomènes naturels ou anthropiques) et la quatrième aux outils matériels (utilisés par exemple pour la pratique d'une activité économique comme le cas d'un chalut pour la pêche en mer). Cette quatrième classe peut aussi se retrouver au plan logique pour les outils d'observation, de conceptualisation, d'information et de communication ainsi que pour les instruments règlementaires ou financiers.

Dans un tel modèle, chaque classe dispose aussi de propriétés spatiales et temporelles. Les interactions se déploient dans des espaces et des temporalités variables et mobilisent des ressources caractérisées par leurs propres spatialités (locales, globales, continues, discrètes, ...) et leurs propres temporalités (renouvelables ou pas, matérielles, idéelles, cognitives, financières, ...) ainsi que des mécanismes de régulation.

Propriétés spatiales, temporelles et pertinence des périmètres

Si l'on reconnaît la complexité et la multi-dimensionnalité du système territoire, il devient vain de rechercher un découpage territorial « rationnel » qui serait optimal et cohérent, que ce soit au niveau des périmètres institutionnels ou des périmètres pour déployer les instruments de l'action publique

territoriale (Ortiz, 1994), au delà des enjeux de pouvoir qui peuvent amener à des périmètres de toute évidence déséquilibrés. La réflexion sur la pertinence des périmètres dépend alors de la perspective adoptée. Des arguments juridiques et financiers servent généralement à déterminer les périmètres des intercommunalités (Houser, 2008). D'un point de vue socio-économique et démographique, les notions de « bassin de vie » et de « bassin d'emploi » sont largement mobilisées, les données de l'INSEE servant alors à fixer et justifier de la pertinence des périmètres. Si l'on adopte la perspective plus intégrative du développement durable, des approches telles celles proposées par le mouvement bio-régionaliste américain (Brunckhorst, 1995; McGinnis, 1999) pour ajuster les périmètres institutionnels des régions aux limites biogéographiques (bassins versants, massifs montagneux) paraissent également justifiables. De telles institutions calées sur des limites biophysiques existent aussi en France de manière sectorielle, en particulier dans le domaine de l'eau (agences de l'eau, Etablissements Publics de Bassin versant) géré à l'échelle des bassins versants et des districts hydrographiques (Getches, 1999).

Les échelles et niveaux étant irréductiblement multiples, l'enjeu réel devient l'articulation entre ces échelles et entre territoires voisins, à la fois dans une logique fonctionnelle mais aussi en matière de gouvernance multi-niveaux et de partage de visions stratégiques.

VI.4.2.3. Le plan existentiel ou l'émergence territoriale

Le troisième niveau du métamodèle de Schwarz appliqué au territoire est celui de l'identité territoriale et de l'émergence progressive d'une forme d'autonomie du territoire.

VI.4.2.3.1. Dimension symbolique du territoire

Plusieurs auteurs dans différents champs insistent sur l'importance fondamentale de la dimension symbolique dans la construction d'un territoire à travers l'identité et la territorialité ainsi que de la place du projet territorial dans l'émergence de sens.

Ainsi, pour le politiste Pierre Legendre, « *le territoire n'est rien, politiquement, sans l'idéal* » (Legendre, 1976, p.249). Selon le sociologue et ruraliste Bruno Jean, « *un des premiers signes de cette construction, qui met en action une dynamique des acteurs sociaux sur un espace, c'est le fait qu'un territoire pour exister, doit être nommé. Une fois identifié, un territoire sert de puissant référent dans la formation de l'identité individuelle et sociale en se posant comme l'un des piliers structurants de ces identités* » (Jean, 2008). Il met également en avant la notion de projet de territoire que j'aborderai plus loin comme un des marqueurs identitaires : « *L'histoire nous montre que ce marquage territorial, s'il est influencé par une certaine lecture des réalités biophysiques, résulte aussi du volontarisme des collectivités humaines et de ce qu'on appelle aujourd'hui leur « projet de territoire »* » (*ibid*). La place de la dimension symbolique et du projet se retrouve aussi dans le sens

que l'agronome Jean Boiffin donne au territoire : « *le territoire est un espace d'interaction entre activités et groupes sociaux, et ce sont ces interactions qui lui confèrent son identité et qui le différencient par rapport à d'autres espaces (...). La notion de territoire dans son acception la plus complète englobe à la fois les ressources, le cadre de vie, les activités, les acteurs, leurs interrelations, la conscience qu'ils ont d'appartenir à une même entité de développement, enfin les projets qu'ils conçoivent et mettent en œuvre collectivement pour assurer cette dynamique* » (Boiffin, 2007, p.224).

Dans le domaine des sciences de l'information et de la communication, Stefan Bratosin a étudié la dimension symbolique dans les opérations de renouvellement urbain des Grands Projets de Ville (Bratosin, 2003). Il a constaté dans les nouvelles politiques de la ville une mutation qui s'est opérée surtout au niveau de la projection symbolique de l'action politique sur les territoires concernés. Cette mutation s'est traduite par le passage d'une « *référence aux symboliques des territoires* » (espaces dégradés qu'on cherchait à reconquérir en les qualifiant de nouvelles références symboliques conjointement aux opérations locales d'urbanisme) à « *la production d'une symbolique des territoires* » où le territoire concerné est pris dans un sens beaucoup plus englobant, quasi organique avec l'ensemble de la ville. Pour cet auteur, les dispositifs techniques et politiques de contractualisation et de concertation constituent les lieux révélateurs de cette nouvelle manière de remodeler le territoire urbain : « *d'une part la contractualisation réactive la fonction d'une symbolique d'appartenance au territoire* (ndlr : en réactivant sur un territoire dégradé la mémoire de son appartenance passée à la ville pour permettre ensuite de reconstruire la continuité originelle et aussi en mobilisant la territorialité des habitants liée à leur vie quotidienne), *d'autre part, la concertation fait resurgir une symbolique d'appropriation du territoire comme enjeu de l'aménagement* ». Sur ce dernier point, cette symbolique d'appropriation du territoire par la concertation n'opère que lorsque cette concertation vise sincèrement à renforcer la démocratie, la responsabilité et la capacité d'initiative.

Toujours dans le champ des sciences de l'information et de la communication, mais centré cette fois sur l'intelligence territoriale, Yann Bertacchini insiste quant-à-lui sur la question centrale de la territorialité : « *le territoire ne peut émerger que grâce à la constitution de la territorialité construite dans une dimension de sens par l'interaction de l'acteur avec l'espace et avec les autres intervenants, au travers des trois dimensions physique, cognitive et normative / symbolique* » (2000, p.103).

C'est ce point relatif à la territorialité que nous allons développer maintenant en l'étendant à l'identité territoriale et l'appartenance géographique.

VI.4.2.3.2. Territorialité et identité territoriale

La **territorialité** constitue avec la **territorialisation** les deux dimensions constitutives d'un territoire, la première exprimant les relations entre un individu ou un groupe et son environnement spatial, la deuxième étant de nature processuelle (la dé- et re- construction permanente du territoire). Debarbieux, considère que la territorialité est inhérente à l'homme, elle constitue « *la nature territoriale de la condition humaine, sa dimension terrienne, celle qui rend nécessaire de composer avec les formes matérielles et symboliques de notre environnement* » (2009, p.21). Lussault abonde aussi dans ce sens quand il parle de « *l'homme spatial* » (Lussault, 2007). Pour Georg Simmel, le sol et le sentiment d'appartenance à un territoire constituent l'un des facteurs qui rend la vie en société possible (Simmel, 1896-1897) cité par (Patrascu, 2010). La territorialité contribue aussi à définir l'identité et l'altérité comme le souligne Raffestin (1980) « *La territorialité est un modèle de relations spatiales déterminées par des inclusions ou des exclusions. C'est un système constitué de relations médiatisées, symétriques ou dissymétriques avec l'extériorité* ». Pour Di Méo, la territorialité englobe « *toutes les dimensions du vécu territorial d'un individu* » (Di Méo, 2009).

Mais s'interroger sur l'émergence de la territorialité à un niveau collectif, c'est à dire la composante spatiale d'une identité collective, peut difficilement s'affranchir de la question des identités individuelles au sens de l'ensemble des représentations et des sentiments qu'une personne développe à propos d'elle-même. S'identifier est en effet de manière paradoxale un processus en tension permanente de différenciation et d'assimilation qui consiste à se différencier des autres tout en affirmant son appartenance à des catégories, à des groupes, mais aussi à des espaces. Le « cocon territorial » sert à se protéger d'un environnement extérieur inconnu et à renforcer ainsi le « je » (Herbaux et Bertacchini, 2006). L'individu s'y sent conforté en trouvant des points d'appui familiers dont la sémiotique le rassure (*ibid*). La communication locale s'appuie sur cette proximité familière et contribue ainsi elle-aussi à rassurer en protégeant de l'extérieur. Comme le souligne Daniel Bounoux, « *il n'y a pas de culture sans clôture* » (Bounoux, 2001, p.77). Nous allons donc faire un détour par l'identité territoriale individuelle pour revenir ensuite à l'identité collective, même si les deux sont intimement liées.

- **La composante géographique des identités individuelles**

L'appartenance géographique n'est qu'un des nombreux référents qui contribuent à forger une identité individuelle. On trouve parmi les autres référents identitaires l'appartenance sociale, religieuse, familiale, professionnelle, etc. A l'échelle d'un individu, l'agencement de ces différentes appartenances et leur poids respectif constituent son identité propre et lui confèrent son caractère unique. Cette identité évolue toutefois tout au long de la vie et selon des événements contextuels, certaines appartenances étant provisoirement mises en avant, d'autres mises en retrait voire occultées.

La part du référent géographique dans l'identité d'un individu renvoie elle-même à une diversité de lieux (lieu de naissance, lieu de vie, lieu de travail, lieu des origines familiales, lieux rêvés, ...). L'enquête à grande échelle *Histoire de Vie* menée par l'INSEE en 2003⁵⁰ et coordonnée par une équipe pluridisciplinaire (Guérin-Pace, 2006) a montré que c'est surtout la trajectoire résidentielle qui explique le plus les grandes variations d'échelle dans la réponse à la question « *Si je vous demande d'où vous êtes, que me répondez vous ?* ». Parmi les échelons territoriaux (commune, département, région, France, étranger, autre) cités par les répondants, la commune arrive largement en tête puisqu'elle est citée en moyenne par plus d'une personne sur deux (55 % des réponses), ce chiffre passant à 78% pour ceux qui ont toujours habité sur la même commune et à 38% pour ceux qui ont vécu majoritairement en France mais également à l'étranger. La Région est l'échelon qui arrive en 2^{ème} position (14% en moyenne) suivi du département (10%) puis de la France (6%), ce dernier chiffre passant à 62% pour ceux qui ont vécu majoritairement à l'étranger. Cette étude montre aussi que les parcours résidentiels de plus en plus complexes, du fait d'une mobilité accrue, favorisent l'identification à un lieu autre que celui de naissance et à une échelle de référence moins locale. Ce constat rejoint l'affirmation de Di Méo (2004) : « *Aujourd'hui, très clairement, nous n'appartenons plus à un groupe social unique, ni à un seul territoire. De fait, notre mobilité accrue élargit le champ de nos expériences sociales et spatiales* ». Nous pouvons retenir également de cette enquête que les personnes qui ont toujours vécu en milieu rural se réfèrent plus fortement à l'échelon communal (77%) que celles qui ont un parcours entièrement urbain (43%) ou une trajectoire mixte (51%). Enfin, l'étude montre que quel que soit le rôle attribué aux lieux dans la construction identitaire (symbole des relations familiales, synonyme de souvenirs, support de relations sociales, etc), ces lieux semblent indissociables de l'ensemble des appartenances qui constituent le registre identitaire de chacun. C'est un point de vue ici aussi partagé en géographie sociale par Di Méo (2009) pour qui « *quelle que soit la mobilité des êtres humains à la surface de la planète, leur corps, en tant que base et forme matérielle de leur identité, n'est en aucun cas déspatialisé. L'homme reste étroitement soumis à sa condition géographique d'être terrestre, en rapport permanent avec l'espace de la terre et de son enveloppe immédiate, ses lieux (ou non-lieux) et ses territoires (...)* Si l'identité n'a pas de substrat spatial obligatoire, elle entre tout de même dans un contexte inévitable de spatialités, sans omettre que les lieux et les territoires lui fournissent un ciment efficace ». Ces spatialités, en tant que supports spatiaux des territorialités, peuvent prendre des configurations morphologiques différentes. Debarbieux (2009) par exemple en distingue trois types : *le terroir*, comme entité de proximité éprouvée par chacun dans toutes ses composantes ; *l'aire-réseau*, comme surface contigüe dont les éléments constitutifs sont rendus solidaires par des réseaux (techniques, sociaux, institutionnels) et des flux. C'est l'idéal-type de la spatialité d'un territoire politique comme par exemple celui d'une collectivité territoriale ; Et le *réseau de lieux*, comme agencement de lieux non contigus rendus

⁵⁰ L'enquête a porté sur 8403 personnes répartie sur le territoire national et interrogées à leur domicile.

solidaires par un système de pratiques et d'échanges (exemple des différentes implantations d'une firme multinationale). Pour Di Méo (*op.cit.*) « *les spatialités de l'identité contribuent à la renforcer en lui conférant une assise qui associe assiette matérielle, concrète et lisible, et construction idéelle rattachant étroitement tout sentiment identitaire aux univers symboliques des individus et des groupes qui le formulent et l'expriment* ». Selon France Guérin-Pace (*op.cit.*), on assiste même à « *une réactivation des identités locales* » comme si chacun ressentait d'avantage le besoin de se sentir de quelque part. Ce serait lié à la réflexivité croissante des individus dans les sociétés modernes (Giddens, 1994), leur affirmation sociale et la nécessaire démarche active pour se construire une identité individuelle.

▪ **Identités collectives et stratégies communicationnelles des pouvoirs politiques**

Face à ces multi-appartenances croissantes du fait d'individus de plus en plus mobiles, réflexifs et connectés aux grands réseaux mondiaux d'information et de communication (et du fait également de la compétition croissante entre territoires), l'Etat et plus récemment les institutions politiques issues de la décentralisation tentent pourtant de maintenir ou d'imposer par le haut des identités territoriales collectives. Ces identités qualifiées de « *légitimantes* » (Castells, 1999, cité par Debarbieux 2006 p.345; Faure, 2008) permettent aux territoires institutionnels de se différencier les uns des autres (Pailliat, 1995a). La territorialisation d'une identité collective, et parfois du mythe qui la fonde, confère en effet au pouvoir politique un moyen puissant de légitimité et d'action lui permettant ainsi d'exercer un contrôle sur l'espace social. Elle renforce l'insertion de cette identité collective dans les représentations sociales de la communauté territoriale. La matérialité de l'espace, de ses paysages et de ses lieux emblématiques offre aux pouvoirs en place des moyens concrets et discursifs de justification et de légitimation d'une identité territoriale collective ainsi que des actions conçues et menées en son nom. Di Méo (*op.cit.*) considère que « *les référents spatiaux sont pour l'identité collective l'équivalent du corps pour l'identité individuelle* ». L'enjeu pour les institutions politiques est alors d'arriver à faire se confondre les identités individuelles avec l'identité territoriale collective et qu'elles désignent ainsi de la même manière « *l'identique, le même et le différent, l'autre et l'altérité* » (Di Méo, *op.cit.*). Mais à l'instar des identités individuelles, les identités collectives se transforment constamment, du moins à leur périphérie, ce qui suppose de la part des autorités qui veulent asseoir une identité territoriale un travail dans la durée, sans cesse renouvelé, de promotion de cette identité.

De nombreux travaux ont mis en évidence comment les Etats-nations modernes ont imposé leur identité territoriale en mobilisant toute une gamme de médiateurs (cartes dans les manuels scolaires, paysages, lieux emblématiques, personnages célèbres, événements symboliques, drapeau et hymne national, ...). On peut citer notamment un des premiers ouvrages sur le sujet, *La Politique des Etats* de Jean Gottman (1952, cité par Debarbieux 2006, p.344) qui s'est penché sur les

stratégies de ces Etats pour éviter l'éparpillement de leur autorité face à la mobilité des personnes, des biens et des idées : *« Il faut qu'un ciment solide lie les membres de la communauté qui acceptent la cohabitation sous une même autorité politique (...) Il faut inculquer (aux hommes) des principes abstraits, des symboles en quoi ils auront foi, et qui seront niés ou ignorés par les hommes d'autres communautés (p.220) »*. La dimension symbolique tient donc pour cet auteur une place centrale, en particulier l'iconographie qui constitue *« le nœud gordien de la communauté nationale (p.220) »* et qui *« devient en géographie un rôle de résistance au mouvement, un facteur de stabilisation politique (p.221) »*.

Les collectivités ne font que reproduire aujourd'hui ce modèle étatique centralisateur à un échelon plus local, même si la circulation des personnes, des biens et des idées, l'individualisme, la réflexivité des personnes et le nombre d'institutions territoriales se sont considérablement accrus depuis les travaux de Gottmann. Pour ce faire, elles mobilisent largement leurs services de communication qui se sont fortement étoffés et professionnalisés (Lemieux, 2002; Pailliar, 2009), les supports d'information et de communication constituant les instruments principaux au service de la construction identitaire (Pailliar, 1995a). Pour cet auteur, *« la promotion d'une unité culturelle, historique et géographique que suggère la notion d'identité permet de réconcilier l'hétérogénéité des comportements individuels et la diversité de leur parcours, la difficulté de développer des processus d'intégration sociale des populations et des individus, la création d'un cadre collectif d'action, et la reconnaissance des « performances » du pouvoir politique. L'identité devient, en quelque sorte, une tentative de réponse à des objectifs qui peuvent paraître contradictoires » (op.cit. p.89)*. On peut citer l'exemple des régions créées par la loi du 5 juillet 1972, qui ont cherché depuis à développer des identités régionales à travers un ensemble d'approches à portée symbolique (Cardy 1997, Giblin 2005): langues, lieux emblématiques, iconographie territoriale, dénomination du territoire et mythes associés (Mons, 1992; Gastambide, 2005), création d'événements culturels ou festifs, mise en valeur du patrimoine régional (Gellereau, 2003), promotion de personnalités locales. Cette frénésie de quête identitaire des régions a toutefois amené Dumont à se demander *« si elle a fait émerger une identité virtuelle ou une identité réelle »* (1999). Même si l'enquête *Histoire de Vie* de l'INSEE n'a pas été construite pour mesurer les effets des stratégies communicationnelles des régions sur les identités individuelles, les résultats amènent plutôt à douter de leur efficacité, les régions les plus fréquemment citées restant celles avec un fort ancrage historique et/ou une forte singularité (Bretagne, Corse, Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Auvergne). Pailliar de son côté (op.cit.) note que *« ce thème de l'identité territoriale donne lieu à un usage stratégique qui, sous couvert de recherche de consensus, pose la question de l'existence, au niveau local, d'un espace de confrontation et de discussion »*.

La création plus récente des intercommunalités et la réforme en cours des collectivités territoriales soulèvent les mêmes volontés stratégiques de construction / différenciation identitaire. Ce schéma peut aussi être reproduit à l'échelon infra-métropolitain à l'instar du Grand Paris où « *les intercommunalités sont attendues sur le registre (...) identitaire de la fabrication du local en métropole. (...) tels des pétales de la marguerite francilienne, elles y expriment les grandes identités locales* » (Behar, 2008). La communication institutionnelle des intercommunalités joue un rôle central dans cette construction identitaire (Fourdin et Poinclou, 2000; de La Guéronnière et Le Bras, 2009), malgré les nécessaires compromis communicationnels à trouver avec les maires des communes membres (Poinclou, 2002).

▪ **Citoyen comme « cible communicationnelle » ou comme acteur et « sujet politique » ?**

Les mêmes interrogations subsistent toutefois au sujet du rôle des acteurs territoriaux et plus généralement des citoyens dans l'expression démocratique locale. Si l'on se place du point de vue d'un processus d'intelligence territoriale pour étudier l'émergence et la complexification d'un territoire, la question des identités individuelles ne peut se limiter en effet à une dimension purement phénoménologique (conscience de soi dans son rapport à un espace d'appartenance) qui serait générée par des opérations descendantes de communication ou de promotion de la part de l'institution politique en charge du territoire et à destination d'individus passifs et non réflexifs. Nous rejoignons ici Debarbieux (*op.cit.*) qui suggère de s'intéresser à la dimension publique et politique des identités personnelles. Il se réfère pour cela aux travaux du philosophe anglo-canadien Charles Taylor qui aborde l'identité non plus sous l'angle de la conscience de soi mais comme aptitude à se situer et comme potentiel d'action : « *Mon identité se définit par les engagements et les identifications qui fournissent le cadre ou l'horizon à l'intérieur duquel je peux essayer de déterminer, d'un cas à l'autre, ce qui est bon ou qui a de la valeur, ou bien ce que l'on devrait faire, ou bien encore ce que j'approuve ou ce à quoi je m'oppose. Autrement dit, c'est l'horizon à l'intérieur duquel je suis capable de prendre position* » (Taylor, 1998, p.27, cité et traduit par Debarbieux 2005 p.349). Cet individu devient alors un *sujet politique* dont l'identité personnelle se définit dans ses actions et ses prises de position dans l'espace public ainsi que dans ses capacités à se rapprocher de semblables pour mener des actions collectives, soit en résistance à un projet imposé, soit comme partie prenante active d'un projet ouvert à la concertation. Les identités collectives qui en découlent sont de fait intimement liées à cet engagement politique et au territoire qui émerge du projet territorial.

Les institutions territoriales peuvent aussi contribuer à cette forme d'identité collective en développant des mécanismes participatifs qui favorisent l'adoption d'une posture réflexive au sein des territoires. La réflexivité est prise ici au sens d'Antony Giddens (1987, p.33) comme la capacité des acteurs à « *comprendre ce qu'ils font pendant qu'ils le font* ». C'est une forme de conscience

pratique qui permet « *un contrôle réflexif de l'action* » et qui développe les capacités d'adaptation au contexte. Cette réflexivité renforce l'engagement des participants en attribuant notamment aux individus ou aux collectifs la qualité d'acteurs qui reconnaissent la responsabilité de leurs actions et se construisent ainsi comme sujets politiques (Lacroix, 2008). Ce type de stratégie identitaire élaborée par les collectivités territoriales a par exemple été étudié par Houllier-Guibert (2009) sur la ville de Rennes. Cet auteur montre comment la ville a progressivement développé, en plus d'une communication extra-territoriale classique, des activités de mobilisation de la population locale et d'animation du territoire en jouant sur deux valeurs sociales positives que sont la démocratie participative et le développement durable. L'enjeu est alors de faire la part entre ce qui relève d'une pure stratégie de marketing territorial à visée intra-territoriale et ce qui vise à renforcer réellement la démocratie et le développement local.

VI.5. Synthèse du chapitre VI

Dans ce premier chapitre de la partie théorique, nous revenons tout d'abord sur le concept polysémique de territoire, en nous intéressant à ceux qui relèvent d'une construction sociale, y compris dans l'espace numérique (Venturini et Bertacchini, 2007), par un processus de territorialisation d'un espace donné. L'apparition de nouveaux échelons territoriaux liée à la décentralisation soulève alors la question de l'émergence de ces territoires, de leur articulation avec les autres et des territorialités multiples qui en découlent.

Cette interrogation nous amène à examiner la notion même de réalité et à distinguer, en nous appuyant sur le paradigme constructiviste, une réalité de premier ordre, liée aux propriétés intrinsèques des objets, d'une réalité de deuxième ordre, construite socialement (Watzlawick, 1978; Searle, 1995). Cette distinction nous paraît particulièrement utile à un moment où les objets de la nature s'imposent dans les nouveaux référentiels d'action territoriale. Nous développons alors le concept de représentation que Daniel Bougnoux qualifie de « véritable caméléon conceptuel » (Bougnoux, 2006). Nous identifions d'une part les représentations cognitives, reflétant ce que « l'être humain, producteurs de symboles, ... retient de ses interactions avec le monde » (Silem et Lamizet, 1997) et pouvant aller jusqu'à des représentations partagées à l'échelle d'une société (Jodelet, 1989), et d'autre part les représentations externes qui constituent des produits médiatiques communicables. Pour nous rapprocher du champ territorial, nous étendons ce concept aux représentations spatiales en décrivant les cadres cognitifs à l'œuvre dans la production des représentations mentales d'un espace, puis en montrant la diversité des représentations spatiales matérielles. Représentations mentales (ou internes) et représentations matérielles (ou externes) de l'espace se répondent de manière circulaire dans des processus cognitifs pour générer de nouvelles connaissances (Norman, 1993b), et communicationnels pour générer du sens en faisant évoluer les représentations mentales (Bougnoux, 1999). Une approche des signes liés à ces représentations, à partir principalement de la sémiotique triadique et dynamique de Charles Sanders Peirce (Peirce, 1978), nous permet de montrer la nature polysémiotique des représentations spatiales, les différents systèmes de signes n'étant pas mobilisés de la même manière selon la situation de communication et les publics concernés. Certains systèmes nécessitent de maîtriser les codes représentationnels (Peraya, 1995), le plus connu étant celui de la sémiologie cartographique (Bertin, 1967). La composante pragmatique de la sémiotique met en évidence l'importance du degré d'abstraction des représentations spatiales (Moles, 1971). Cette propriété intrinsèque peut être mobilisée dans les processus de communication pour renforcer soit les prises de distance analytiques (représentations abstraites), soit au contraire les mécanismes d'adhésion fusionnelle à une même communauté de perception (représentations analogiques à base d'images) (Meunier et Peraya, 2010). Cette approche sémiotique des représentations montre aussi toute l'étendue du pouvoir de la carte sur les communications, « l'effet

de vérité » qu'elle génère (Lussault, 2003) du fait de la coupure sémiotique du signifiant avec son référent (Casti, 2005) et de sa puissance abrégative (Robert et Souchier, 2008).

Pour étudier comment ces représentations s'insèrent dans les processus de territorialisation, nous mobilisons alors, comme d'autres chercheurs avant nous, le métamodèle générique de Schwarz (Schwarz, 1992), en l'adaptant au territoire décrit ainsi comme un système complexe, non-linéaire, non-isolé et auto-organisant. Ce métamodèle permet de représenter le territoire à la fois de manière dynamique, pour étudier sa complexification et son autonomisation ou au contraire sa dégradation, et de manière statique sous la forme de trois plans irréductibles : celui des objets matériels, celui de l'information et celui de l'identité et de la conscience. Nous terminons cette partie en développant le concept de territorialité, profondément ancrée dans la nature humaine (Lussault, 2007) et qui contribue à forger l'identité territoriale, individuelle et collective, en se différenciant de l'extériorité car « il n'y a pas de culture sans clôture » (Bougnoux, 2001). Les processus informationnels et communicationnels sont au cœur de l'émergence des territoires et des territorialités. Les responsables locaux peuvent, selon les cas, considérer les citoyens comme des cibles communicationnelles passives, ou au contraire, dans une perspective d'intelligence territoriale (Bertacchini, 2004a), comme des acteurs et des sujets politiques réflexifs (Giddens, 1987). Dans ces situations de communication, les représentations spatiales mentales et matérielles agissent comme systèmes de signes dans les trois plans du modèle de territoire : « la cartographie territoriale est à la fois fonctionnelle et symbolique, organisationnelle et référentielle » (Laramée, 1995).

VII. Du développement territorial centralisé à la gouvernance intercommunale

Le développement territorial en France a longtemps accordé une place centrale à l'Etat. Le double mouvement de décentralisation et de construction européenne et l'évolution des enjeux et paradigmes mondiaux ont considérablement modifié les pratiques d'aménagement, les échelles concernées et les catégories d'acteurs mobilisés. L'échelle nationale reste pertinente mais elle s'articule désormais avec la politique spatiale au niveau européen telle qu'elle est définie dans le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) et avec des échelles plus locales, en particulier les régions désormais dotées de la compétence aménagement, et les collectivités locales aux échelons intercommunaux.

Nous allons revenir dans un premier temps sur les grandes étapes de l'aménagement et du développement territorial en France en analysant la nature des relations entre les différents échelons ainsi que les instruments de coordination et de régulation. Nous nous intéresserons en particulier aux nouvelles modalités de management public qui, paradoxalement, semblent entraîner de la part de l'Etat une forme de recentralisation à distance. Nous étudierons alors en quoi elles peuvent influencer le déploiement de processus d'intelligence territoriale, notamment à l'échelle des intercommunalités. Nous détaillerons ensuite les spécificités de l'échelle intercommunale et les stratégies informationnelles et communicationnelles pour faire émerger des projets de territoire. Nous terminerons cette partie par une analyse des bouleversements des processus de décision territoriale liés aux injonctions de concertation qui élargissent le cercle des participants et diversifient les représentations d'une même réalité.

VII.1. Quelques grandes étapes en France et leurs liens avec les dimensions informationnelles et communicationnelles

Pour les grandes phases de ces dernières décennies décrites ci-dessous, nous montrons comment s'est posée la question de l'information et de la communication à partir des années 1970. Nous nous appuyons pour cela sur des travaux de synthèse menés par des chercheurs en sciences de l'information et de la communication (notamment Pailliant 1993, Raoul 2003, Herbaux 2007b). Ceci nous permettra de mieux cerner les spécificités actuelles des politiques d'aménagement du territoire.

VII.1.1. L'approche centralisatrice des trente glorieuses

Dans la phase de reconstruction à la sortie de la deuxième guerre mondiale, l'Etat a joué le rôle de grand aménageur pour équiper et équilibrer le territoire national. Il s'agissait surtout de corriger les disparités entre Paris et la Province, de rétablir ainsi une certaine justice spatiale en écho au livre marquant de Jean-François Gravier (1947) « *Paris et le désert français* ». C'était aussi une période de fort différentiel de développement entre d'un côté, les territoires du Nord et de l'Est en plein essor et de l'autre, ceux du grand Ouest et du Sud confrontés à de grandes difficultés économiques. Les programmes d'action régionale lancés en 1956 et basés sur un découpage national en 22 régions viennent tenter de compenser ces déséquilibres. Ils se basent sur la croyance en un modèle de croissance industrielle, de progrès technique, d'urbanisation pour moderniser la France encore essentiellement rurale. On rentre alors dans un « régionalisme fonctionnel », un « néo-régionalisme économique », bien loin d'une conception identitaire des régions (Ollivaux, 1985). Les trente glorieuses ont constitué une période faste pour l'aménagement, basée sur une approche dirigiste, centralisatrice, avec de grands projets d'aménagement et de décentralisation industrielle. Mais le recul montre en fait que cette politique d'aménagement du territoire, basée sur un modèle « taylorien/fordiste » (à la division du travail doit correspondre une division spatiale des activités), a surtout conduit à de nouvelles disparités régionales. L'Etat a eu durant cette période un monopole quasi-exclusif de l'aménagement et du développement territorial : il détenait le savoir et l'expertise ainsi que les financements et assurait en grande majorité la conception et la maîtrise d'ouvrage. En matière de planification territoriale issue de la Loi d'orientation foncière de 1967, l'Etat à travers ses Directions Départementales de l'Équipement (DDE) réalisait ou supervisait l'élaboration des documents d'urbanisme en relation avec les communes, validés ensuite par le Préfet. Il se chargeait aussi d'établir les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU).

VII.1.2. Du localisme militant des années 1970 au décentralisme libéral des années 1980

Le mouvement d'émancipation vis à vis de l'Etat symbolisé par la période de mai 68 prend de l'ampleur au début des années 1970. Le localisme est revendiqué et devient un thème fédérateur. C'est une période marquée par un mouvement identitaire, « *c'est à dire comme la volonté d'asseoir la visibilité et la reconnaissance d'un lieu* » (Pailliart, 1995c). Parti du pays de Mené puis de quelques territoires adjacents en Bretagne centrale lourdement touchés par l'exode rural, le concept de « développement local » émerge progressivement. Au début, ces acteurs restent pourtant isolés et non reconnus par les pouvoirs publics (Herbaux, 2007b, p.27-28).

En parallèle, certains géographes se détachent de la géographie de Vidal de la Blache pour développer une géographie humaniste qui théorise et popularise le concept « d'espaces vécus » (Frémont, 1976). Cette approche redonne de l'importance au territoire local, plus proche des problèmes quotidiens mais aussi plus soucieux de social, d'identité, de culture. Un slogan emblématique de cette époque est « Vivre et travailler au pays » et relève de l'ordre du politique : le local est une manière de repenser la société et la démocratie. Cette forme de développement ascendant basée sur les ressources endogènes est progressivement reconnue par l'Etat qui n'avait jusqu'alors aucune politique vers les territoires. Portés par le ministère de l'agriculture puis par la Datar, les premiers dispositifs de développement local voient le jour avec les plans d'aménagement ruraux (PAR) en 1970 puis les contrats de pays vers 1975.

Cette période de fort militantisme s'accompagne d'un foisonnement de nouveaux médias locaux (radios locales, télévision de proximité, journaux associatifs et de quartiers, ...) pour dynamiser la communication au sein des réseaux locaux et contribuer à la participation citoyenne (Simon, 1995) tout en s'affranchissant des grands médias nationaux contrôlés par l'Etat. Ce mouvement génère aussi de nouvelles compétences, des métiers du territoire, pour l'animation territoriale, le montage de projets, l'accompagnement des plans d'actions (Chosson, 1990). Polyvalents, innovants, défricheurs, ces agents de développement local verront leurs métiers progressivement reconnus et institutionnalisés par les futures lois de décentralisation.

La conception du développement mûrit progressivement sous l'effet de ces mouvements sociaux tout en affichant des limites: elle intègre la dimension économique (marquée par la crise après le premier choc pétrolier) et cherche à s'appuyer sur les potentialités locales comme facteur de différenciation et de développement. Mais comme le souligne Philippe Herbaux (*op.cit.*, p.26), malgré les lois de décentralisation de 1982-1983 dites « lois Defferre », l'interdépendance entre les échelons territoriaux est occultée. Les territoires locaux se cantonnent à une vision du monde auto-centrée. La conception de la relation ville-campagne continue à se baser sur l'opposition et génère des mécanismes et des financements distincts.

Les années 1980 marquent un virage dans la conception du développement local. L'ancien idéal démocratique de refonte de la société et d'un retour de la ruralité dans le développement des pays cède peu à peu la place au modèle libéral de compétition économique comme le souligne Raoul (2003): « *Au seuil des années 90, le développement local se révélera bien plus une modalité d'ancrage territorial de l'hégémonie capitaliste qu'il ne dévoilera un nouveau mode de développement* ». C'est alors l'heure des maires gestionnaires, entourés d'équipes formées aux logiques et aux techniques du monde de l'entreprise. En termes de planification territoriale, les lois de décentralisation transfèrent aux communes la responsabilité de l'élaboration des documents d'urbanisme, l'Etat se contentant d'effectuer le porter à connaissance et le contrôle de légalité.

Durant cette décennie apparaissent les nouveaux métiers de la fonction publique territoriale, notamment les ingénieurs territoriaux, qui succèdent alors aux agents de développement local issus de mouvements associatifs et identitaires des années 70 et 80.

Pour Raoul (*op.cit.*), la communication locale bascule à cette époque d'un idéal démocratique à une conception instrumentale et gestionnaire pour contribuer à la compétitivité des territoires. Les cabinets de conseil en communication interviennent auprès des collectivités avec des techniques issues du marketing pour forger l'image de ces territoires locaux, mais aussi pour légitimer aux yeux des citoyens l'existence des nouvelles collectivités locales issues de la décentralisation. Les risques de dérive politique, y compris à l'échelle des communes, sont souvent dénoncés (Miège, 1989; Paillart, 1995d) y compris chez des économistes régionaux (Pecqueur, 1991). Les années 1980 marquent aussi l'avènement de nouvelles technologies de communication (télématique, câble) dont se saisissent les collectivités locales comme facteur d'attractivité pour le développement économique et parfois, tout au moins dans les discours, comme support à la participation citoyenne.

VII.1.3. Le retour de l'Etat dans les années 1990 : l'heure du projet et du contrat

Après un relatif désengagement de l'Etat en matière d'aménagement du territoire dans les années 70-80 et les lois de décentralisation de 1982 renforçant le poids des régions, les années 1990 marquent un retour de l'Etat dans la conception de nouvelles politiques publiques qui combinent aménagement et développement. Les lois de 1995 et 1999 marquent l'avènement des pays, entendus comme territoires de projets. L'Etat n'intervient plus directement comme dans le passé par le biais d'une répartition spatiale des activités. Il cherche désormais à encourager de manière beaucoup plus volontariste le développement local et régional en le cadrant et en proposant des incitations financières. La nouvelle norme de l'action publique devient désormais le contrat négocié d'objectifs et de moyens sur la base de projets. L'intégration européenne des années 1980 influence fortement cette évolution en imposant ces nouveaux instruments et en diversifiant les interlocuteurs et les échelons de la contractualisation, renforçant ainsi le poids des régions par rapport à l'Etat (Gaudin, 2007).

L'émergence du développement durable comme nouveau paradigme se retrouve dans ces nouvelles réglementations. La loi du 25 juin 1999, dite loi Voynet, s'intitule d'ailleurs « Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) ». Les chartes de pays doivent intégrer obligatoirement les enjeux du développement durable.

Cette période est également marquée par une montée en puissance de la politique de la ville qui dépasse alors les simples enjeux du bâti et des équipements pour en faire un instrument du développement socio-économique local. La loi Chevènement de 1999 constitue un instrument très

efficace d'incitation à la constitution d'intercommunalités (communautés de communes, d'agglomération, urbaines). Comme dans le cas des pays, le projet se généralise dans le cadre de politiques contractuelles induisant de nouvelles pratiques et compétences au niveau local pour concevoir et mettre en œuvre des projets stratégiques (Geppert, 2008).

Ces différents facteurs contribuent à multiplier les niveaux d'intervention et à élargir le cercle des acteurs concernés, posant alors la question du pilotage, de la gouvernabilité de ces nouvelles formes d'action collective et de décision publique. Le terme de « gouvernance » apparaît alors pour définir « *une façon concertée de gouverner et un art indirect de coordonner* » (Gaudin, 1998). Il s'agirait de rompre avec le jacobinisme apprivoisé (Grémion, 1976) où les notables locaux négociaient discrètement des adaptations à la règle avec les représentants de l'Etat pour passer à des formes de négociation partenariales, explicites et débattues, de politiques publiques. Ce modèle de régulation par la négociation qui se généralise en Europe fait émerger des figures intermédiaires et des espaces de débat entre le politique, le technique et le citoyen. Au niveau local, nous retiendrons la définition suivante de la gouvernance territoriale : « *Processus dynamique de coordination (hiérarchie, conflits, concertation) entre des acteurs publics et privés aux identités multiples et aux ressources (au sens large : pouvoirs, relations, savoirs, statut, disponibilité, financier) asymétriques autour d'enjeux territorialisés (i) visant la construction collective d'objectifs et d'actions (ii) en mettant en œuvre des dispositifs (agencement des procédures, des mesures, des connaissances, des savoir faire et informations diversifiées) multiples qui reposent sur des apprentissages collectifs et participent à des reconfigurations / innovations institutionnelles et organisationnelles au sein des territoires* » (Rey-Valette, Soulard et al., 2009).

Un des bras de levier de cette nouvelle gouvernance est celui de la participation du public, l'impulsion étant une nouvelle fois donnée par l'échelon européen⁵¹. En France, cela se traduit par l'adoption de plusieurs lois successives qui imposent des exigences accrues en matière de participation des acteurs locaux et des citoyens : la loi Barnier de 1995 qui crée la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), les lois Chevènement et Voynet de 1999, la loi Solidarité Renouvellement Urbain de 2001 (dite loi SRU) et la loi Démocratie de Proximité de 2002. Cela se traduit concrètement par la création des conseils de développement des pays et des agglomérations, des conseils de quartier obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants, de procédures obligatoires de concertation pour l'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et des Schémas de Cohérence Territoriale (Scot).

En matière d'information et de communication, les NTIC liées au développement d'internet et de la téléphonie mobile engendrent une nouvelle vague d'euphorie technologiste couplant nouvelle

⁵¹ Le Livre Blanc de la gouvernance européenne de 2001 cite la participation du public comme un des cinq piliers de la bonne gouvernance (avec l'ouverture, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence).

économie, développement local et renouveau démocratique. Le fait que la « démocratie participative » soit dénommée « démocratie de proximité » traduit pour certains chercheurs⁵² une réhabilitation du local susceptible de constituer la première étape d'une revitalisation de la politique. Les NTIC peuvent y contribuer mais elles ne doivent pas masquer la difficulté de penser la démocratie et de relancer des utopies politiques (Wolton, 2000). Pour cet auteur, le vrai enjeu n'est pas le local mais le statut de l'intermédiaire et de la médiation dans une société ouverte, hétérogène, où le local s'articule désormais avec le mondial. Un deuxième enjeu selon lui est de résoudre la contradiction de notre société occidentale qui inonde les citoyens d'informations au regard de leurs très faibles capacités d'action sur le monde matériel.

VII.1.4. Les années 2000 : les nouveaux territoires au défi du développement durable et de la participation

VII.1.4.1. Une décentralisation inachevée

Le début des années 2000 se caractérise par une mise en œuvre opérationnelle des lois de décentralisation de 1999, la loi SRU et la loi démocratie de proximité mentionnées précédemment. Le succès de la loi Chevènement consacre l'échelon intercommunal en matière d'aménagement de l'espace. Les nouvelles intercommunalités ont désormais vocation à porter les démarches de planification stratégique : l'intercommunalité a été encouragée (réseaux de villes), accompagnée (pays) puis fixée comme condition au co-financement par l'Etat (coopérations métropolitaines).

Cette période présente certaines similitudes avec le mouvement identitaire des années 1970 présenté précédemment. Mais si ce mouvement visait à l'époque à revendiquer une forme d'autonomie vis à vis du pouvoir central, les objectifs des représentants politiques des collectivités territoriales dans le contexte actuel de décentralisation visent plus à reproduire à l'échelle locale en l'institutionnalisant le système de domination imposé par l'Etat centralisateur.

En pratique, l'approfondissement de l'intercommunalité connaît toutefois des difficultés dans cette période de changement institutionnel car la méfiance est de mise, surtout en l'absence de traditions de coopération, comme le souligne Geppert (*op.cit.*, p.65) : « *Trop petites et trop nombreuses, notamment dans le monde rural, les nouvelles structures n'ont pas simplifié la coopération intercommunale et font parfois double emploi avec des structures existantes dans une foisonnement de projets quelquefois plus tactiques que stratégiques* ». De nombreuses intercommunalités défensives (émanant surtout de communes péri-urbaines) ou d'opposition apparaissent. A titre d'illustration, la loi Chevènement de 1999 prévoyait d'arriver à une quinzaine de communautés

⁵² Pour les dix ans de la revue *Hermès* 1989-1999, un dossier a été consacré à la démocratie locale : « Démocratie locale.fr », *Hermès* n° 26-27, 2000.

urbaines, une cinquantaine de communautés d'agglomération et entre trois et cinq cent communautés de communes. Or début 2008 étaient recensées 171 communautés d'agglomération et 2493 communautés de communes. En matière de planification territoriale, de nombreuses intercommunalités se sont également fédérées au sein de syndicats mixtes pour porter l'élaboration des Scot créant ainsi une intercommunalité de troisième niveau. Face à un tel constat, le Sénat, l'Assemblée Nationale, la Cour des Comptes, l'Assemblée des Communautés de France réclament tous l'achèvement de la carte de l'intercommunalité (Giblin, 2009).

VII.1.4.2. Vers une gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux

Du point de vue de la gouvernance évoquée précédemment, un des enjeux est de coordonner les politiques d'un ensemble d'acteurs large et complexe, depuis l'échelon européen jusqu'à la commune en intégrant des acteurs publics et privés ainsi que des membres de la société civile. Le **projet de planification stratégique** est alors perçu comme la solution fédératrice permettant de faire émerger une vision et des objectifs communs, de fédérer ainsi une société souvent fragmentée (Healey, 2003). La coopération autour de ces projets se fait de manière « *multi-niveaux* » - du moins dans l'idéal -, à la fois verticale (de l'Europe à la commune) et horizontale (entre collectivités voisines, entre politiques sectorielles) et « *multi-canaux* » en élargissant le cercle des participants à la société civile (milieux économiques, sociaux, culturels, associatifs, ...), notamment en France au moyen des conseils de développement pour les pays, des Commissions Locales de l'Eau dans les Sage et des procédures participatives pour les Scot, PLU, agendas 21, Le projet de planification stratégique devient même une obligation réglementaire dans ces dispositifs. En termes de documents de planification en France, il existe une hiérarchie descendante de normes qui laisse plus ou moins de liberté aux acteurs du niveau inférieur. La notion de compatibilité entre documents (par exemple, entre le Scot à l'échelle intercommunale et le Schéma Régional d'Aménagement) est ainsi moins contraignante que celle de conformité (par exemple entre le Plan Local d'Urbanisme d'une commune et le permis de construire).

Sur le plan économique, les relations entre les entreprises et le territoire sont transformées par la mondialisation sans pour autant être supprimées. Les niveaux d'équipement ou d'infrastructures restent certes importants comme facteurs d'attractivité mais l'économie relationnelle et de proximité gagne de l'importance (Veltz, 2008). Le caractère fortement localisé de l'innovation a été mis en évidence et se fonde sur l'accumulation de connaissances « tacites » (le terme de « *communautés épistémiques* » est parfois employé), c'est à dire peu transmissibles en dehors des interactions directes entre individus et qui nécessitent une proximité des individus (Dang Nguyen, 2007). Les TIC peuvent toutefois compléter et se substituer partiellement aux interactions de proximité, surtout

quand les acteurs partagent déjà un référentiel « tacite » commun. Elles peuvent jouer aussi le rôle de dispositif de médiation (Draetta et Fernandez, 2007).

Tendre vers de telles approches intégrées devient une préoccupation croissante des aménageurs comme en témoigne John Friedman : « *La meilleure approche de l'aménagement de l'espace consiste à le définir comme un ensemble de processus interdépendants, impliquant une multitude d'acteurs qui s'attachent à créer des villes et des régions plus vivables et plus vivantes. En tant qu'activité professionnelle, l'aménagement de l'espace doit donc s'orienter davantage vers l'articulation de ces processus qui construisent la cité que vers la préparation formelle des documents d'urbanisme* » (Friedman, 2005). Les pratiques de l'aménageur évoluent ainsi d'un savoir faire technique professionnel vers des capacités d'animation et de synthèse de réseaux d'acteurs territoriaux. Les élus leur demandent aussi de répondre aux demandes croissantes de démocratie participative, dont ils espèrent une réconciliation avec le citoyen, sans avoir forcément conscience des exigences que cela entraîne notamment en matière de compétences et de changement dans la répartition des pouvoirs

L'expertise n'est pas pour autant évacuée et elle connaît même une certaine réhabilitation dans l'Agenda Territorial de l'Union Européenne pour la période 2007-2013 ou dans la relance de la prospective à la Datar. Au sein de la communauté scientifique, certains prônent un retour de la planification fondée sur la preuve, le terme anglais étant « *evidence based planning* », en refondant une relation privilégiée entre le politique et le scientifique (Faludi et Waterhout, 2006; Faludi, 2009). D'autres restent plus circonspects et établissent un parallèle entre cette nouvelle doctrine et l'ancien positivisme qui a guidé l'aménagement dans les années 1960-1970 (Davoudi, 2006).

L'élargissement du cercle des participants à la société civile débouche sur un recours à l'intelligence collective, un phénomène perceptible partout en Europe, au delà de la diversité des systèmes institutionnels (ESPON, 2007). Ce constat justifie de poursuivre des recherches dans le domaine de l'intelligence territoriale qui correspond, comme nous l'avons déjà expliqué, à l'application du concept d'intelligence collective au domaine territorial. Il ne s'agit pas ici de rejeter l'expertise traditionnelle mais d'élargir le cercle des savoirs et des compétences mobilisés, en favorisant notamment la circulation de l'information et l'amélioration de la communication au sein de réseaux d'acteurs hétérogènes, physiques et dématérialisés.

VII.1.4.3. La généralisation du développement durable

Nous l'avons évoqué à plusieurs reprises au début de ce document, le paradigme du développement durable s'est progressivement généralisé comme un nouveau principe organisateur de l'aménagement des territoires, mais aussi comme un facteur de médiation et d'innovation. Le postulat sous-jacent est que la durabilité globale est renforcée par des interventions menées aux

échelles spatiales intermédiaires entre le global et le très local (Laganier, Villalba et al., 2002), sur des espaces qui font sens pour les acteurs locaux et qui donnent du sens à leurs interventions.

Il ne s'agit pas ici de procéder à une analyse approfondie de ce concept qui fait l'objet d'une littérature foisonnante, mais plutôt de mettre en évidence les liens avec notre problématique de recherche.

Le développement durable affecte les trois plans du modèle de territoire, que ce soit l'espace physique par les effets de l'anthropo-éco-système et les actions de l'homme pour y répondre, l'espace logique par les dispositifs de gouvernance et d'observation mis en place pour analyser les situations et imaginer les réponses, l'espace identitaire par la place des valeurs d'interdépendance et d'équité prises dans les projets de territoire et les représentations collectives autoréférentielles liées à ce paradigme.

Il a entraîné un véritable phénomène d'« écologisation », c'est à dire « *des processus et procédures par lesquels la société prend en compte l'environnement dans sa dynamique de développement* » (Mélard, 2008). Pour notre recherche, ce phénomène accentue l'importance de l'espace bio-physique, de la spatialisation des ressources et des activités qu'il supporte, des savoirs écologiques développés par certaines catégories acteurs à son contact.

Le développement durable oblige quasi-mécaniquement à approfondir la compréhension de la complexité territoriale, au sens de Morin (Morin, 1990), en adoptant des grilles de lecture systémiques, pluri-disciplinaires, et non plus sectorielles et mono-thématiques. Il amène aussi à resituer le territoire dans ses interactions avec les territoires voisins et avec des échelles englobantes. Il constitue donc un puissant révélateur d'interdépendances temporelles, sectorielles et spatiales. Il impose aussi de rechercher des réponses inédites qui ne se contentent plus de mettre la nature « sous cloche » (protection d'espèces ou d'aires). La durabilité impose d'approfondir des phénomènes plus complexes tels la biodiversité, les écosystèmes et nous encourage à revoir nos modes de production et de consommation.

Le principe normatif d'équité se retrouve explicitement dans la définition proposée et popularisée par le rapport Brundtland : « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* » (CMED, 1987). Les inégalités, les injustices qui pourraient marquer l'intergénérationnel se manifestent aussi entre groupes sociaux au sein d'un même territoire ou entre territoires voisins, voire éloignés, amenant ainsi l'idée d'une équité territoriale. Des concepts tels que la « durabilité importée et exportée », ou plus récemment l'« empreinte écologique », servent à évaluer si les territoires sont capables d'assurer leur durabilité sans que cela se fasse au détriment d'autres territoires, ou plus globalement, de la planète. Des mécanismes de compensation sont imaginés pour rétablir ces déséquilibres et permettre le

renouvellement des ressources consommées. A des échelles locales, des choix d'aménagement peuvent amener à « pénaliser » certaines zones. Dépasser les phénomènes de rejet de type NIMBY⁵³ (Jobert, 1998) suppose alors de faire émerger au niveau d'une société locale ce qui constituent des « biens communs », reconnus et exprimés dans des projets de territoire, et d'imaginer des mécanismes de solidarité.

En termes d'interventions concrètes sur le territoire, le passage de la non durabilité à la durabilité devrait se traduire par une requalification des territoires et un changement des pratiques, avec des conséquences économiques à la fois sur les coûts supportables des plans d'actions et sur les bénéfices, notamment en matière d'attractivité ou de qualité des productions locales.

Comme cela a été présenté précédemment, une autre contribution majeure du développement durable, combiné en France au processus de décentralisation, aura été d'accélérer le passage d'un gouvernement centralisé à des formes de gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux (Rey-Valette, Chia et al., 2010). Les lieux de production de normes basculent à des échelons supra-étatiques (Nations Unies, Europe) mais leur retranscription réglementaire se décline dans des instruments qui s'imposent aussi aux échelons régionaux et locaux. Dans ces nouvelles formes de conduite de l'action publique territoriale, où des collectifs d'acteurs hétérogènes tentent de construire la durabilité de leur territoire, le concept-clé est celui de « médiation » : *« médiations entre acteurs, entre usages, entre espaces, entre pratiques, mais une médiation qui suppose un recadrage des objectifs, une redéfinition des règles de coopération et d'organisation dans un contexte marqué non pas simplement d'incertitude mais bien plus profondément, d'indécidabilité due à une combinaison d'incertitudes scientifiques, de légitimités concurrentes, de pratiques elles-mêmes soumises à des évolutions imprévisibles »* (Mormont et Hubert, 2008).

Imaginer des dispositifs de médiation basés sur une approche spatiale des phénomènes territoriaux semble donc constituer une approche pertinente au regard du déploiement du paradigme du développement durable dans les processus de développement territorial.

VII.1.4.4. L'articulation entre l'urbain et le rural

Par rapport aux pays de la loi Voynet, les nouvelles politiques publiques de planification territoriale issues de la loi SRU et plus récemment du Grenelle de l'environnement sont fondées sur des référentiels de plus en plus urbains. Il est par exemple révélateur que les Scot figurent dans le code de l'urbanisme alors qu'ils englobent des espaces encore largement dominés par des activités agricoles. Ainsi, selon l'INSEE⁵⁴, 44% des exploitations agricoles françaises se trouvaient en 2002

⁵³ NIMBY : Not In My BackYard (pas dans mon jardin)

⁵⁴ Source : Agreste Primeur, 2002 - 44% des exploitations des exploitations dans l'urbain et le périurbain - n°117, décembre 2002, sur <http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/>

en zone classée « périurbain » auxquelles il faut ajouter d'importantes zones d'agriculture urbaine, essentiellement tournées vers le maraîchage, incluses directement dans les villes centres et les agglomérations.

L'agriculture urbaine et périurbaine est cependant menacée par l'étalement urbain puisque l'équivalent d'un département français de terres agricoles et naturelles disparaît tout les six ans au profit des zones artificialisées (Levesque, 2009). Le maintien de cette agriculture répond pourtant à des enjeux majeurs : maintien de la qualité paysagère et du cadre de vie, sécurité et santé alimentaire, liens sociaux, viabilité économique de l'agriculture, lutte contre les risques naturels (incendies, inondations), maintien de la biodiversité, ... (Duvernoy, Jarrige et al., 2005). Faire émerger et reconnaître ces différentes fonctions de l'agriculture périurbaine puis produire des instruments de régulation capables de les opérationnaliser constitue un défi pour les années à venir dans la planification territoriale.

Parmi les multiples raisons qui ont conduit à cette situation, nous en retenons principalement deux. D'une part, la spécialisation de l'agriculture française dans la production de masse et la monoculture dans la deuxième moitié du 20^{ème} siècle a distendu les liens que les campagnes entretenaient historiquement avec les villes, les éloignant ainsi des marchés urbains. D'autre part, les outils de planification territoriale restent largement insuffisants pour lutter contre les mécanismes engendrant l'étalement, en particulier ceux liés à la spéculation foncière compte-tenu des écarts de prix entre les terres agricoles et les terrains à bâtir. C'était bien entendu le cas des anciens POS mais les nouveaux instruments tels que les Scot et les PLU restent eux-aussi insuffisants pour lutter contre ces mécanismes, même si la promotion du développement durable dans ces politiques publiques élargit les fonctions possibles de l'agriculture périurbaine. La loi sur la reconnaissance et l'accompagnement des territoires ruraux de 2005 de son côté a permis de créer des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains, dits PAEN, au niveau départemental, mais là aussi, cette mesure reste insuffisante.

Dans les communes rurales situées dans des zones faiblement attractives, les élus et les habitants restent peu réceptifs au discours du développement durable porté par l'administration territoriale et les bureaux d'étude qui voient de leur côté les territoires ruraux comme le réceptacle idéal pour un tel type de développement, avec notamment de nouvelles formes urbaines plus denses que le lotissement pavillonnaire. Les élus ruraux « *ont l'impression que l'on fait peser sur leur territoire les fautes et les erreurs des territoires fortement urbanisés* » (Lehericy, 2010, p.18-19). Ils considèrent que les communes rurales sont les grandes oubliées des nouvelles politiques d'aménagement, sentiment vécu comme la « mise sous cloche » de leur territoire pour que des citoyens puissent profiter de la campagne et d'un environnement agréable le week-end.

Les solutions semblent passer surtout par des interactions fortes entre les acteurs du monde rural et ceux du monde urbain pour imaginer de nouveaux territoires qui ne soient plus marqués par des frontières étanches entre deux univers qui s'ignoraient. De nouvelles politiques publiques de mixité urbaine et rurale doivent être mises en œuvre (Gorgeu, 2010). Des expériences de ce type avaient été menées au plan local comme dans la région lyonnaise dès 1979, autour de Grenoble en 1984, d'Aubagne en 1990 ou encore plus récemment, de l'agglomération de Montpellier lors de l'élaboration de son Scot au milieu des années 2000 (Jarrige, Thinon et al., 2006). A l'heure actuelle, on assiste aussi à une multiplication dans les villes et les villages péri-urbains de marchés paysans basés sur des circuits courts de commercialisation des produits agricoles, permettant de retisser les liens perdus entre ville et campagne (Aubry et Chiffolleau, 2009).

Mais les défis portent également sur l'évolution des représentations sociales de la ruralité, souvent vue comme passéiste, par rapport à l'urbain associé à l'idée de modernité. Des chercheurs en sciences politiques ont par exemple mobilisé le concept de « *sentier de dépendance* » pour montrer la stabilité des institutions liée à des ingrédients culturels et historiques et les difficultés à générer des processus d'apprentissage menant au changement des rapports entre la ville et la campagne (Douillet, Bertrand et al., 2000; Faure et Douillet, 2006). En sciences de l'information et de la communication, Alain Laramée (2000) a étudié les effets que les discours et les représentations sur la ruralité, l'urbain et les autoroutes de l'information produisaient sur leurs imaginaires respectifs. Il explique ainsi la survalorisation des imaginaires urbains par rapport à ceux du rural. Pour lui, les référentiels des politiques publiques sur le développement des autoroutes de l'information (très proches de ceux de l'urbain et basés sur des références à l'*universel* et au *mondial*) contribuent largement à cette situation et devraient être totalement refondés : « *Pour l'avenir de la ruralité, il ne s'agit donc pas de résister, de combattre ou démythifier l'utopie en action dans le déploiement des autoroutes de l'information et des inforoutes, mais plutôt d'œuvrer à la construction d'une utopie qui à la fois valorise, légitime et renforcer l'espace communicationnel local, la place du territoire dans l'identité et l'organisation sociale et qui intègre des éléments de l'utopie-ouverture à l'émancipation sociale de l'imaginaire des autoroutes de l'information* » (*ibid*, p.21). Il ne cache pas la difficulté de la tâche car les pouvoirs de construction des imaginaires sociaux sont spatialement inégaux, soulignant ainsi la puissance médiatique des imaginaires urbains.

VII.1.4.5. De l'intérêt général au bien commun

La notion d'intérêt général est difficile à cerner car elle reste soumise à des interprétations multiples comme le soulignait déjà Rangeon dans son ouvrage de référence sur ce sujet (Rangeon, 1986). Les premières analyses ont surtout porté sur les pratiques de l'administration pour la mise en œuvre de politiques publiques. Il ressort que la formule de « l'intérêt général » a surtout constitué dans des

années 60 à la fin des années 80 une ressource rhétorique utilisée pour légitimer l'action de l'Etat et de ses représentants, même si cette action ne faisait parfois que relayer des intérêts particuliers ou des rapports de domination. L'Etat justifiait ce pouvoir à la fois par le statut de représentant de la société civile que lui apportait le suffrage universel et par le quasi monopole d'expertise dont il disposait (Callon, 1998). Elle a aussi servi - et sert encore - à disqualifier ces intérêts particuliers et enfermer leurs acteurs dans une position illégitime en les réduisant à l'expression d'égoïsmes locaux (syndrome NIMBY) alors que des auteurs ont montré qu'ils pouvaient être tout aussi légitimes que des enjeux plus vastes (Jobert, 1998). Le recours à l'argument de l'intérêt général peut aujourd'hui encore laisser penser qu'il existe une position de surplomb, de supériorité de point de vue, impartiale et au dessus des intérêts privés ou particuliers, adoptée par les services de l'Etat, ou désormais par les collectivités territoriales. Mais c'est en fait seulement la partie visible du modèle de régulation croisée de Pierre Grémion (1976) : au côté du discours public affirmant l'évidence d'un intérêt général se déroulent des négociations discrètes avec les intérêts privés. A l'inverse, des auteurs comme Lascoumes et le Bourhis (1998, p.39) considèrent que l'intérêt général se construit plutôt par un travail progressif de médiation, appuyé par la négociation et/ou la loi, qui agit comme un révélateur, au sens chimique du terme. Ce processus fait progressivement émerger ce que les acteurs « ont en commun », leur « **bien commun** » territorialisé, au delà de leurs intérêts divergents.

L'évolution du contexte des politiques publiques territoriales a débouché aujourd'hui sur un Etat plus modeste, pris dans le jeu de la mondialisation et de la montée en puissance d'acteurs comme l'Europe, les collectivités territoriales ainsi que la société civile. Il n'est ainsi plus en mesure de remplir à lui seul cette fonction de médiation pour faire émerger l'intérêt général au sens de bien commun. Il est désormais obligé de composer avec ces autres acteurs au sein de dispositifs de gouvernance multi-niveaux. L'analyse des contentieux juridiques montrent par exemple que l'intérêt général, porté par l'acteur public, ne s'oppose plus à des intérêts privés mais à des intérêts publics généraux, mais différents, portés par d'autres acteurs en présence, rendant ainsi la notion d'utilité publique obsolète (Mermet, 1998; Chambat et Fourniau, 2001). La société civile est maintenant demandeuse que les choix publics soient davantage justifiés et intégrateurs de la diversité des points de vue sur ce qui fait l'intérêt général dans un contexte territorialisé (Rui, 2001). Les approches technicistes qui supposent une conception normative a priori de l'intérêt général ont ainsi basculé vers des approches procédurales et délibératives qui cadrent l'action collective tout en permettant le dialogue dans l'espace public pour définir à la fois les méthodes de travail, ce qui fait problème, les enjeux locaux et les décisions à prendre. Les textes réglementaires qui imposent ces procédures restent délibérément flous pour permettre de s'adapter aux contextes locaux et de les faire évoluer au cours du temps. Le contenu territorialisé du bien commun s'établit alors à travers une série d'interactions entre les acteurs : production de données, mobilisation d'arguments, construction d'alliances internes ou avec l'extérieur, mise en discussion technique par la mobilisation d'expertise,

avancées de solutions pour résoudre les intérêts divergents, confrontation sur les choix, ... Pour Lascoumes et le Bourhis (*op.cit.* p 56), ce bien commun ne peut émerger que si les relations entre les acteurs impliqués changent au cours du processus public, souvent grâce à l'arrivée de nouveaux acteurs ou en prenant en compte une cause plus large ou différente qui permet de dépasser les affrontements directs d'intérêts. **La construction du bien commun s'accompagne ainsi d'un effet apprentissage collectif.**

L'aboutissement de cet ajustement d'intérêts divergents sous la forme d'un bien commun nécessite ensuite pour se prolonger d'être étayé par la formalisation, la valorisation et la publicisation des accords, notamment à travers l'ensemble des discours relayés par les médias qui ont ici une véritable fonction performative. Ces accords deviennent alors une nouvelle référence partagée pour l'action locale, ils traduisent un engagement à faire et reviennent à s'exposer au jugement des autres et à l'évaluation des actions réalisées.

D'autres facteurs contextuels ont également contribué à remettre au gout du jour cette notion de bien commun. L'ouvrage sur « la tragédie des communs » de Garrett Hardin (1968), qui dénonce l'épuisement de ressources limitées quand leur accès n'était pas régulé, a contribué à faire rentrer des ressources telles que l'eau, les ressources halieutiques ou plus récemment la biodiversité dans une sorte de catégorie générique de biens communs reconnus socialement. Les travaux d'Elinor Ostrom sur la gestion de ces biens communs par les acteurs locaux à travers des normes sociales et des arrangements institutionnels ont popularisé le concept (Ostrom, 1990). La diffusion du paradigme du développement durable dans les représentations sociales a aussi renforcé la reconnaissance de ces nouveaux biens communs qu'il convient de prendre en compte dans les processus de planification territoriale.

L'évolution progressive d'un intérêt général décrété par l'Etat vers la co-construction d'un bien commun territorialisé renforce l'importance des processus informationnels et communicationnels qui se déroulent dans le 2^{ème} plan du modèle générique de territoire, mais également dans le troisième en donnant un sens à l'action collective en énonçant ce qui émerge comme bien commun reconnu par les acteurs territoriaux.

VII.1.5. Vers une recentralisation par un gouvernement à distance

Contrairement à ce que pourraient laisser penser les processus de décentralisation et d'émergence de la démocratie délibérative présentés précédemment, le gouvernement par le haut semble ne pas s'essouffler mais plutôt se reconfigurer fortement en transposant dans la sphère publique des techniques issues de la gestion des entreprises, un courant qualifié de « *new public management* »

(Osborne et Gaebler, 1993) ou « *nouvelle gestion publique* » (Lascombes et Le Gales, 2009). Ces nouveaux modes de gestion adoptent une série de principes qui reposent sur les trois « E », « Economie », « Efficacité » et « Efficience » (Power, 2003), et répondent à trois logiques d'actions : celle de l'efficacité socio-économique (les objectifs énoncent le bénéfice attendu de l'action publique), celle de la qualité de service (les objectifs énoncent la qualité du service rendu à l'utilisateur) et celle de l'efficacité de gestion ou d'efficience (les objectifs énoncent, pour le contribuable, l'optimisation attendue des moyens mobilisés).

L'Union Européenne a fortement contribué à cette évolution à travers la mise en œuvre de mécanismes de contrôle liés à la distribution des fonds structurels. Les structures bénéficiaires, en particulier les Régions, ont progressivement adopté des pratiques en contrôle de gestion (pilotage opérationnel à court-terme). Le *Livre blanc sur la gouvernance européenne* (CCE, 2001) traduit cette volonté de l'Europe d'orienter les décisions des Etats Membres et l'action d'acteurs non gouvernementaux par des mécanismes d'évaluation et de comparaison plutôt que par la loi. A l'échelle des Etats, on est passé de l'Etat-providence et opérateur à l'Etat-minimal à la fois organisateur, régulateur et stratège. Paradoxalement, les individus retrouvent une place centrale dans ce modèle, non pas pour des raisons d'idéal démocratique de citoyenneté mais plutôt selon une logique utilitariste de satisfaction de l'utilisateur, à la fois client et contribuable, afin d'éviter le développement d'une société contentieuse. En interne à la fonction publique étatique, la gestion des ressources humaines évolue fortement vers l'individualisation des carrières et de l'évaluation de la performance, y compris en France sous l'influence de l'Europe (Eymeri, 2006).

Dans le sillage de l'Angleterre, pionnière dans ce champ, les Etats occidentaux ont progressivement privatisé des pans entiers de l'économie ainsi que des services autrefois publics. Leurs modes d'intervention se sont déplacés de la propriété publique, de l'intervention directe ou des subventions vers l'utilisation de standards d'inspection et de conformité pour l'évaluation des résultats et la mesure de la performance (Power, 2003). Dans la boîte à outils du management public mobilisée par les pays anglo-saxons, l'évaluation des politiques publiques occupe une place importante avec une véritable professionnalisation des intervenants permettant d'évaluer de manière indépendante l'action de l'Etat au nom de son « *accountability* » (Barbier, 2010).

En France, les spécificités politico-administratives du secteur public ont conduit à une évolution particulière de l'action publique et de son pilotage. Le poids considérable de l'Etat central et de sa technocratie a amené le pays à se lancer depuis une dizaine d'années dans des réformes majeures de l'Etat (LOLF⁵⁵, RGPP⁵⁶) en adoptant des instruments issus du *New Public Management* (contrôle de gestion, audits, conseils en organisation, *best practices*, *reporting* et *benchmarking* pour

⁵⁵ LOLF : Loi Organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

⁵⁶ RGPP : Réforme Générale des Politiques Publiques, lancée le 20 juin 2007

l'évaluation de la performance au regard des objectifs fixés, partenariats public privé...), tout en évitant de soumettre les politiques publiques à une évaluation indépendante, contrairement au système anglo-saxon d'*accountability*. Ce dernier point s'explique par le fait qu'en France, l'Etat central exerce encore un quasi monopole du contrôle et de l'expertise à travers ses grands corps d'Etat (inspection des finances, statisticiens de l'INSEE, ingénieurs, ...). Les experts et ingénieurs de l'Etat central se considèrent toujours, dans une longue tradition jacobine, comme les seuls porteurs de l'intérêt général et estiment que l'évaluation des politiques nécessite uniquement une indépendance de l'expertise vis à vis du pouvoir exécutif. Ils n'envisagent pas de soumettre leur propre activité de production et de contrôle de l'action publique à une évaluation pluraliste ouverte à la société civile, comme cela est le cas avec le système d'*accountability* des pays anglophones (Barbier, 2010).

En ce qui concerne les collectivités territoriales, peu de travaux scientifiques ont été publiés à ce jour, d'une part sur l'adoption de nouvelles méthodes de gestion de la performance, au delà du contrôle de gestion pratiqué depuis une vingtaine d'année et qui tend à se renforcer (Zampiccoli, 2010), et d'autre part sur les effets de la modernisation de l'Etat sur ses relations avec ces mêmes collectivités. Même si l'Etat souhaiterait que sa propre réforme interne s'étende aux intercommunalités, il semble que celles-ci prennent en compte d'autres objectifs de performance qu'une logique de réduction des dépenses ou qu'une appréciation purement économique des actions menées (Guenoun, 2009). Il s'agit plus d'accroître la responsabilisation d'agents pour développer une meilleure utilisation des moyens mis à leur disposition au regard d'objectifs de service publics. Les dirigeants de ces collectivités sont plutôt des agents publics pragmatiques, imprégnés d'une pluralité de valeurs, c'est à dire qui ne se positionnent pas clairement entre la logique traditionnelle du service public et la logique managériale, préférant s'y servir « à la carte ». Une enquête récente auprès de 175 communautés urbaines et d'agglomération (Turc et Guenoun, 2009) montre que les managers intercommunaux utilisent les informations à leur disposition surtout à des fins internes pour la gestion courante et pour convaincre les élus du bon fonctionnement des services, mais pas pour développer une vision prospective des services publics. Les dispositifs d'évaluation de la satisfaction des usagers se multiplient (sondages, enquêtes) sans que l'on sache à ce jour si les finalités relèvent de la communication politique ou d'une réelle mesure des attentes et des besoins des citoyens pour faire évoluer les services offerts.

Pour en revenir à l'Etat, la phase actuelle de la Réforme Générale des Politiques Publiques se caractérise par un mouvement de retrait de l'Etat des territoires locaux, avec un redéploiement de ses services déconcentrés à l'échelon régional au détriment de l'échelon départemental (figure 14). Mais cette réorganisation de l'Etat n'est pas qu'un retrait tactique face à l'expertise et l'autorité acquises par les collectivités. Elle préfigure une reprise en main des territoires locaux par un *Etat-*

stratégie (Bezes, 2009) en adoptant une approche qualifiée de « *gouvernement à distance* » pour reprendre la formule du sociologue Renaud Epstein (2005, 2009). Une première raison est la volonté de mieux maîtriser la dépense publique en appliquant les techniques du monde de l'entreprise, un phénomène qui se retrouve dans d'autres pays européens dans le cadre du pacte de stabilité. Une autre raison pour l'Etat est de restaurer son autorité politique centrale à l'intérieur même de ses propres frontières, à la fois sur les administrations et sur les autorités locales, en affaiblissant les services déconcentrés de l'Etat qui avaient l'habitude de négocier les règles avec les élus locaux et de faire remonter leurs revendications (le *jacobinisme apprivoisé* de Grémion), et en créant des mécanismes pour organiser à distance les comportements des acteurs locaux.

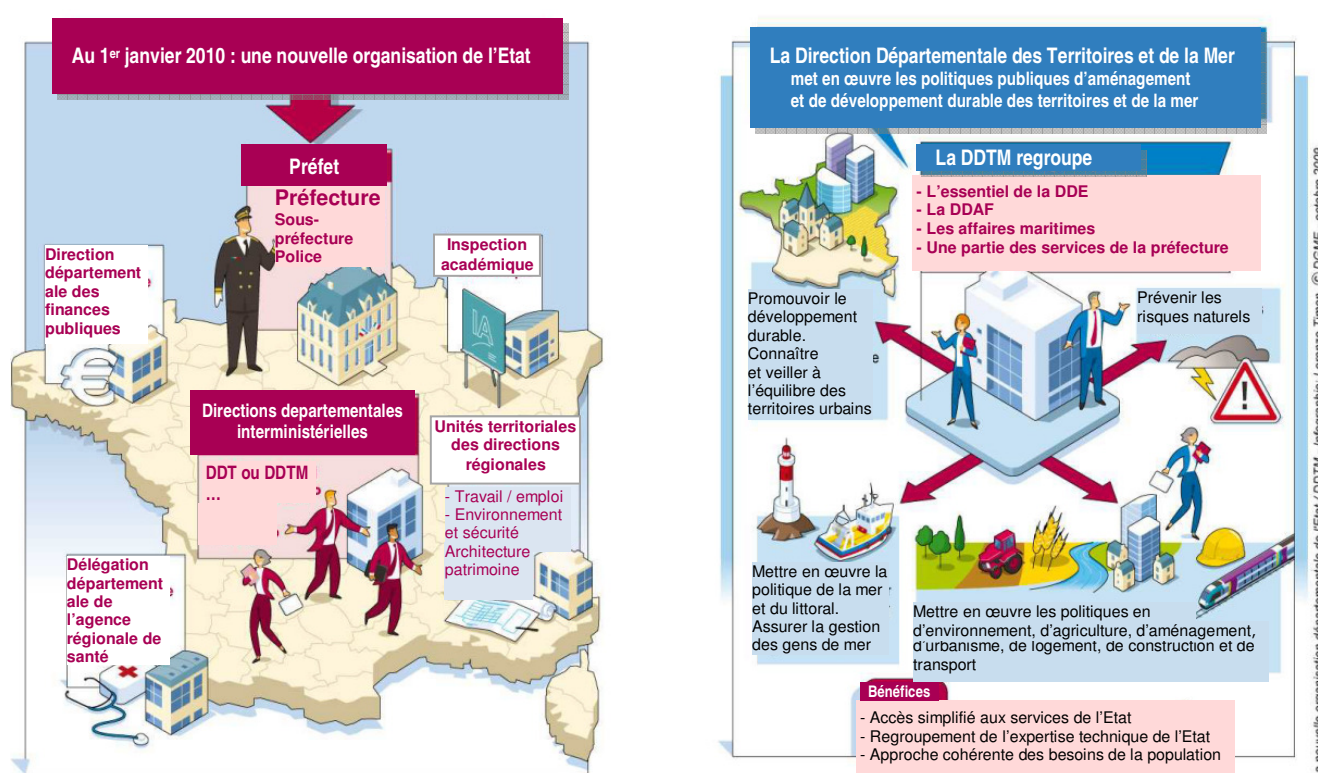


Figure 14 : La nouvelle organisation de l'Etat au niveau départemental, dont la DDTM, au 1^{er} janvier 2010 (adapté de source : Direction Générale de la Modernisation de l'Etat – octobre 2009)

Cette évolution s'est traduite concrètement ces dernières années par la multiplication d'agences dans différents secteurs (rénovation urbaine, pôles de compétitivité économique, financements publics, recherche, gestion de l'eau, transports terrestres, ...), véritables guichets uniques, pour décider depuis Paris des projets d'intervention en mettant les territoires locaux en concurrence lors d'appels à projets, puis en encadrant strictement les opérations sur le terrain grâce à des maîtrises d'ouvrage, des plans de financement et des calendriers définis précisément.

Cet « *effet d'agence* »⁵⁷ traduit un Etat à la fois co-prescripteur et financeur. Il n'est certes pas nouveau puisqu'il avait déjà été mise en œuvre dans les années 1970 pour accompagner, généraliser et encadrer les initiatives ascendantes de développement local (Herbaux, 2007b). Mais l'*agencification* de l'action publique s'est toutefois considérablement développée ces dernières années.

Au delà des nouvelles agences, d'autres instruments de gouvernement à distance ont été créés pour produire de la normalisation, orienter les changements, contrôler les pratiques et sanctionner les écarts, renforcer les capacités d'anticipation des acteurs et des organisations de l'action publique. Il s'agit notamment d'évaluations *ex ante*, *in itinere* et *ex post*, d'activités de *reporting* de la performance qui s'appuient sur la mise en place de systèmes d'information et de tableaux d'indicateurs, de comparaison de ces performances et de mise en compétition par le biais du *benchmarking*⁵⁸, une pratique d'évaluation comparative impulsée par des entités supranationales (Union Européenne, OCDE⁵⁹, FMI⁶⁰, Banque Mondiale, ...) pour mesurer la compétitivité internationale.

Ces nouvelles modalités reposent sur deux mécanismes principaux : la quantification (*commensuration*) par les indicateurs de performance et la publicisation des résultats.

VII.1.5.1. Quantification et publicité de la mesure de la performance

Dans ses derniers cours prononcés au Collège de France en 1978-1979, intitulés « Sécurité, territoire, population », Michel Foucault (2004) identifie trois mécanismes de pouvoir :

- Les mécanismes « légaux » (lois, règles formelles, sanctions, ...)
- Les mécanismes « disciplinaires » (surveillance, contrôles, regards, instruments pour rectifier les comportements non souhaités, ...)
- Les mécanismes de « sécurité », au sens de « savoirs », permettant d'anticiper et de prévoir les risques sociaux et naturels.

Ce dernier type de mécanismes sert à sécuriser l'environnement des hommes en donnant à une autorité les moyens de constituer un savoir sur la situation présente de l'objet et les choses de son gouvernement (c'est à dire la population et son milieu) afin d'anticiper et d'agir sur son état futur. C'est ce que Foucault appelle la « *gouvernementalité* », c'est à dire l'art du gouvernement qui

⁵⁷ Ce terme est surtout utilisé dans le monde médical et désigne la capacité d'un prescripteur à bénéficier directement de sa prescription (ex : un chirurgien qui opère un patient dont il a lui même recommandé seul la prescription et qui bénéficie d'honoraires librement fixés par lui-même).

⁵⁸ *Benchmarking* : les Français le traduisent souvent par « étalonnage des performances » ou « évaluation comparative » alors que les Québécois utilisent le terme de « parangonnage ». Il s'agit de se comparer à un étalon ou un parangon dans le but de combler l'écart de performance qui nous en sépare.

⁵⁹ OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

⁶⁰ FMI : Fond Monétaire International

s'appuie sur le savoir plutôt que sur la force de la légalité. Pour ce faire, il faut mettre en place un appareil administratif qui ne soit pas uniquement le garant de la loi mais qui soit aussi un appareil de savoirs, en s'appuyant sur des instruments de quantification, d'objectivation⁶¹ tels que la statistique⁶² (Desrosières, 2000) et ses artefacts (tableaux, graphiques, rapports, cartes statistiques, ...) ou plus récemment les outils de la géomatique (Le Bourhis, 2007; Sibille, 2009). Dans son texte introductif du dossier « Gouverner par les cartes » de la revue *Genèse*, le sociologue Pierre Lascoumes situe ainsi clairement la carte comme l'un des instruments de l'action publique, c'est à dire : « *un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation ... une institution sociale orientant le comportement des acteurs sociaux* » (Lascoumes, 2007, p.3).

L'objectivation de la réalité par ces instruments se déroule en plusieurs étapes qui permettent de définir par convention l'objet qui doit être quantifié puis sa mesure comme l'a montré Alain Desrosières dans le cas des instruments statistiques (Desrosières, 2000) :

- La « *mise en nombres* », qui rend la description quantitative ;
- La « *mise en variables* » qui utilise les nombres comme variables ;
- La « *mise en modèles* » qui sert à représenter des variables reliées entre elles.

Dans sa thèse sur l'émergence des indicateurs de qualité de l'eau, Gabrielle Bouleau a rajouté en amont une phase de « *mise en mots* » en partant du principe que le travail de dénomination des choses de la nature influençait leur quantification (Bouleau, 2007). Nous rajouterons de notre côté une cinquième phase aval qui est la « *mise en cartes* » en considérant qu'elle accentue encore les effets de la quantification en facilitant la comparaison visuelle et en permettant d'identifier des mécanismes explicatifs de la variabilité spatiale du phénomène considéré. Cette « *mise en carte* » permet plus largement de réifier le territoire qui n'aurait pas été pensé au départ (Guichard, 2006).

Cette construction de choses dotées d'une signification stable, servant à relier dans un même objet intellectuel des phénomènes multiples et hétérogènes, nécessite des investissements de formes longs et coûteux, à la fois au niveau technique et social (Thévenot, 1986). Une conséquence logique de la construction lente de ces représentations partagées de la réalité est leur persistance dans le temps et la difficulté à les faire évoluer alors que la réalité a changé ou pour attirer l'attention sur des pans de la réalité jusqu'alors non observés.

Un premier enjeu pour les gouvernements du déploiement de ces instruments d'objectivation de la réalité est la capacité de « lisibilité » de l'objet du gouvernement. L'autorité moderne ne peut agir sur

⁶¹ Objectivation : processus de représentation intellectuelle de phénomènes naturels ou sociaux, c'est à dire de production de savoirs sur ces phénomènes. Ce processus mobilise des instruments d'observation et de mesure, des instruments d'enregistrement et d'analyse des mesures ainsi que des instruments de visualisation et de dissémination des résultats.

⁶² Statistique : terme emprunté à l'allemand. *Statistik*, forgé par l'économiste all. G. Achenwall (1719-1772), qui l'a dérivé de l'italien *statista* « homme d'État ». La statistique représente pour lui l'ensemble des connaissances que doit posséder un homme d'État

son territoire et sa population si elle n'est pas capable de les « voir ». Ces instruments de savoir vont servir à produire des objets communs de pensée, dotés d'un sens stable pour des comparaisons et des équivalences. **Objectiver un phénomène revient en effet à construire, dans l'intersubjectivité, une représentation quantifiée et codifiée, reconnue comme vraie.** Dans le contexte actuel de gouvernance multi-niveaux, ils vont aider des acteurs dispersés et hétérogènes à débattre et à trouver un accord autour de ces objets partagés intellectuellement. Mais ils vont aussi permettre de légitimer l'action d'une autorité centrale en la dotant d'une capacité d'analyse et de calcul reconnue par tous pour une régulation indirecte, à distance. Ils sont ainsi un révélateur des rapports d'autorité entre le centre et les territoires locaux et de la capacité de l'Etat central, ou de l'échelon supérieur, à jouer un rôle de coordination de ces instruments d'objectivation. L'Etat continue à jouer un rôle de production de normes et de standards quand il parvient à agréger puis à rediffuser l'information auprès des autorités locales, voire à déléguer aux autorités et acteurs locaux les tâches de collecte de l'information et de production de connaissances grâce aux nouvelles normes d'interopérabilité facilitant la mise en œuvre de systèmes d'information distribués. C'est le cas aujourd'hui avec les nouveaux systèmes d'information d'ampleur nationale, par exemple pour la gestion des données sur l'eau, sur la nature et les paysages. Ne plus y arriver signifierait une dispersion de l'information produite et traduirait la faiblesse du pouvoir politique central (Desrosières, 1997). Ces mécanismes d'autorité entre niveaux sont à l'œuvre non seulement entre l'Etat central et les collectivités territoriales mais aussi désormais entre l'Europe, les Etats nations et les régions, voire entre les intercommunalités et les communes, grâce notamment aux nouvelles infrastructures de données multi niveaux permises par la Directive européenne Inspire⁶³ (Sibille, 2010).

Un deuxième enjeu plus récent, lié au déploiement du *New Public Management* au sein des administrations d'Etat et des collectivités territoriales, est d'utiliser ces instruments d'objectivation non plus pour connaître l'objet même du gouvernement mais pour évaluer la performance interne des administrations en charge de la gestion publique de cet objet. Il s'agit de mesurer par des indicateurs et des tableaux de bord l'atteinte d'objectifs assignés à des programmes et des missions de services publics, eux-mêmes retraduits dans les objectifs des fonctionnaires évalués de plus en plus de manière individuelle. Ces instruments permettent de produire des représentations simples d'une réalité complexe, décontextualisées, facilement manipulables et comparables, aptes à circuler largement.

Les résultats peuvent être utilisés comme éléments de preuve pour justifier de la répartition des crédits comme c'est le cas depuis 2005 dans les débats parlementaires annuels sur la loi des

⁶³ La directive INSPIRE est la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE).

finances qui se basent désormais sur les indicateurs de la LOLF pour décider des crédits affectés aux différents programmes portés par les ministères.

Les résultats peuvent aussi faire l'objet d'une large publicisation basée sur plusieurs mécanismes :

- Tout d'abord, la pratique du *reporting* qui permet d'agréger à des échelles globales des résultats produits à des échelons locaux et mobilisant les même référentiels de description de la réalité.
- Ensuite, le travail de *benchmarking* qui sert à évaluer les performances locales en les comparant et en les hiérarchisant. Cette technique peut se résumer dans la formule d'un de ses précurseurs, Robert Camp : « *Qui veut s'améliorer doit se mesurer, qui veut être le meilleur doit se comparer* » (Camp, 1989). Il s'agit d'un dispositif de coordination basé sur le principe d'une mise en concurrence qualifiée dans le monde du management de « collaboration compétitive ou co-opétition » (cité par Bruno, 2008). Apparue dans le monde de l'industrie au Japon puis aux USA, transposée ensuite dans le secteur public en Grande-Bretagne sous le gouvernement Thatcher, cette pratique s'est diffusée depuis une dizaine d'années sous l'impulsion de l'OCDE puis de l'Union Européenne⁶⁴ dans la plupart des pays occidentalisés (Bruno, *op.cit.*). Elle se matérialise sous des formes variées (palmarès, league tables, report cards, ...) et couvre un nombre croissant de domaines : santé (Pierru, 2009), universités (Espeland et Sauder, 2007), recherche (Bruno, 2008), villes (Bardet et Purenne, 2010), territoires, NTIC (Bakis, Ullmann et al., 2007).
- Enfin, le renforcement actuel du droit à l'information du citoyen usager qui pousse à la publicisation de ces résultats, c'est à dire à leur communication dans l'espace public, par des actions de communication externe. La justification de cette pratique, parfois appelée en anglais « public naming and shaming » (Pawson, 2002), est que les performances individuelles ou collectives des acteurs ou des territoires évalués s'amélioreront sous la pression d'une société mieux informée.

VII.1.5.2. Les limites d'un gouvernement à distance par les nombres pour un développement territorial endogène

Le défi principal d'un gouvernement à distance par les nombres porte sur l'articulation entre d'un côté, les deux formes d'élaboration des projets territoriaux (représentation politique et participation

⁶⁴ L'ambition d'une Europe compétitive portée par la stratégie de Lisbonne dès la fin des années 1990 repose sur la mise en place d'un dispositif de coordination intergouvernementale, la « *Méthode Ouverte de Coordination* » (MOC). Fondée sur le *benchmarking*, la MOC fonctionne à l'incitation, à l'émulation entre pairs (Etats, Régions, établissements d'un même domaine, ...) et à la surveillance multilatérale, sans recours à la contrainte légale. La poursuite de la construction Européenne évolue ainsi d'une intégration par le droit vers une européanisation par le chiffre. C'est par la valorisation des performances nationales, leur quantification et la publicité de leur classement qu'il engage les Etats dans une « collaboration compétitive ». Elle se met en place en reprenant les quatre phases constitutives du processus de *benchmarking* : « planification » (lignes directrices, calendriers, objectifs) ; « analyse » (indicateurs, critères d'évaluation, meilleures pratiques) ; « intégration » (traduction au niveau national et régional, adaptation/adoption) ; « action » (suivi périodique, examen par les pairs, enseignements). Bruno, I., 2008, "La recherche scientifique au crible du *benchmarking*. Petite histoire d'une technologie de gouvernement", *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, n°5(55-4bis), p.28-45..

citoyenne) et de l'autre, les deux familles de représentations quantifiées, celles qui portent sur l'état de la réalité sur le terrain (les territoires dans notre cas) et celles qui mesurent les modalités de l'action publique. Le pilotage des politiques publiques par des dispositifs d'objectifs et d'indicateurs est en effet à double tranchant : « *L'essor des indicateurs comme forme de représentation quantifiée de la société qui date de la naissance de l'Etat providence, procède de l'aspiration à une gestion scientifique des affaires humaines. C'est à la fois leur force et leur danger. Leur force parce que, procédant d'un effort d'objectivation de la représentation du monde, ils peuvent faciliter la réalisation d'un accord sur la règle juste à adopter. Le danger parce qu'ils exposent à l'illusion dogmatique de la scientificité de cette représentation* » (Supiot, 2009). Cette façon de gouverner semble ainsi apolitique car elle se pare des attributs de l'objectivité scientifique et de la neutralité technique. Or, choisir un ensemble d'indicateurs, identifier les « bonnes pratiques » ou écrire les « lignes directrices » des appels à projet sont des processus politiques qui sous-tendent des valeurs, des critères de jugement (Piponnier, 2011).

Il ne s'agit pas ici d'étudier en général les effets d'un gouvernement à distance par les nombres mais plutôt d'évaluer en quoi cela pourrait affecter les modalités d'émergence et de renforcement des territoires à l'échelle intercommunale, le territoire étant pris ici au sens du métamodèle de Schwarz présenté précédemment.

Ces effets sont de plusieurs ordres et peuvent relever de manière non exclusive : 1) des instruments de quantification employés pour décrire la réalité territoriale, 2) de la communication de ces résultats dans l'espace public 3) du passage à un mode de gestion de l'administration territoriale par la performance, ou encore 4) de la place et du rôle tenus par les acteurs locaux.

VII.1.5.2.1. Effets liés aux instruments de quantification de la réalité territoriale

De nombreux autres auteurs ont recensé des limites et des risques liés à un système de pilotage par les nombres, risques accrus par les spécificités du secteur public par rapport au secteur privé (Brunetière, 2006; Bacache-Beauvallet, 2008; Guillaume, 2009; Brocas et Von Lennepe, 2010). L'expérience de l'Angleterre, pays pionnier dans ce mode de gouvernement par la performance dès la fin des années 1990, a fait l'objet de nombreuses analyses (par ex. Paquier, 2008). Il en ressort qu'avec le temps, les indicateurs quantitatifs associés aux objectifs de performance « *ont généré des comportements massifs d'évitement de la contrainte, de bricolage des chiffres, de manipulation des données, rendant illusoire la connaissance ou l'évaluation liée à ces milliers d'indicateurs* » (Faucher-King et Le Galès, 2010). De plus, « *l'approche sectorielle du contrôle a conduit à une centralisation excessive des normes et des standards, ainsi qu'à une fragmentation de la gestion publique locale ... Les priorités stratégiques, les besoins des populations locales, les choix politiques ont été laissés de côté au profit de la compétitivité pour obtenir la note maximum, qui fait office de réussite politique et professionnelle* » (ibid).

Le contexte français est toutefois différent. Nous allons ici reprendre ce que nous considérons être des éléments génériques et insister sur ceux spécifiques à notre secteur public.

Les instruments utilisés pour produire et institutionnaliser des savoirs en appui à une politique ont une certaine focale de la réalité et éliminent ce qui sort de leur champ d'observation. Ils reposent sur des classifications et des équivalences valables dans une plage d'échelles et inadaptés en dehors de cette plage.

Un premier enjeu est alors l'adéquation entre le système d'action politique et son système d'information. En matière de développement territorial, l'échelon national s'est doté depuis longtemps d'instruments adaptés (Desrosières, 2000), comme la statistique administrative (INSEE, ...) et la cartographie (IGN⁶⁵, BRGM⁶⁶, ...). Politique et administration sont ainsi en cohérence. L'émergence de l'intercommunalité, dotée de compétences transversales (aménagement, environnement, ...), a nécessité de développer des systèmes d'information locaux, plus ou moins appuyés par les organismes nationaux, mais non entièrement standardisés. A l'autre bout de l'échelle, l'Europe s'est aussi dotée de ses propres instruments avec leur maille d'observation.

Ainsi ont cohabité pendant plus de vingt ans différents systèmes d'information hétérogènes verticalement et horizontalement. Des tensions ont pu apparaître quand des politiques nationales ont été déployées jusqu'à l'échelon local. Ces tensions ont par exemple été mises en évidence dans le domaine de la cartographie du risque d'inondation en France où l'administration centrale a imposé aux autorités locales dans les années 1990 les critères pour produire une représentation unifiée de ce risque (Le Bourhis, 2007). Pour asseoir sa vision du risque d'inondation, l'Etat s'est appuyé sur l'expertise reconnue de ses ingénieurs, sur son rôle incontournable dans la mise en œuvre en local de l'action publique territoriale, et enfin sur son pouvoir de police.

Mais depuis le début des années 2000, les innovations technologiques autour du Web ont fondamentalement changé la situation en permettant, d'un point de vue technique, la mise en réseau de ces systèmes d'information, voire leur refonte complète au sein de vastes infrastructures de données, grâce à des normes d'interopérabilité et l'apparition de services Web. Elles permettent par exemple aux gouvernements centraux (Europe, Etats) de déporter le travail de collecte de certaines données vers les acteurs locaux tout en leur imposant, au nom de l'interopérabilité, leurs propres catégories d'observation. Autorités centrales (du gouvernement français, de l'Union Européenne, ...) et autorités locales peuvent donc s'affronter dans la mise en place de ces instruments d'objectivation (Sibille, 2010). Dans de telles situations, seules les autorités locales dotées d'une forte expertise et de capacités de mobilisation d'autres ressources (politiques, citoyennes, dispositifs locaux de

⁶⁵ IGN : Institut Géographique National

⁶⁶ BRGM : Bureau de Recherches Géologiques et Minières

mesure, ...) sont alors en capacité d'opposer des alternatives et de négocier des compromis face à la résurgence de normes et de cadres d'analyse venus d'en haut (Barthélémy, 2008) .

Un autre enjeu porte sur la capacité des instruments de quantification à saisir la complexité des situations observées. Nous avons vu précédemment que les enjeux du développement durable exigeaient d'approfondir la compréhension de la complexité du fonctionnement territorial et des effets des politiques publiques. La logique voudrait donc que les systèmes d'information progressent dans ce sens pour aider à appréhender ce gain de complexité. Paradoxalement, l'évolution actuelle du pilotage de l'action publique par des objectifs de performance semble aboutir à l'effet inverse pour de multiples raisons mises en évidence dans la littérature scientifique. Ce mode de pilotage suppose en effet de décomposer un domaine complexe, celui de l'action publique, en sous-ensembles indépendants auxquels sont assignés des missions, avec leurs objectifs et des indicateurs de performance facilement mesurables, ainsi que des responsables clairement identifiés et évalués sur la base des objectifs à atteindre. De plus, la focalisation sur la rationalisation des dépenses constitue un autre facteur de simplification en occultant la qualité du service rendu, l'appréciation qualitative des réalités locales, la culture professionnelle du service public chez les agents, l'impact sur les systèmes écologiques et les ressources naturelles. Le risque *in fine*, pour reprendre la formule d'Emery et Giaque (2005), est d'en arriver à « *se focaliser sur la mesure et perdre le sens de la mesure* ».

Les besoins de simplification de la réalité pour un gouvernement à distance peut amener à remplacer l'évaluation des effets des instruments d'action publique sur le développement territorial par une simple mesure du déploiement de ces instruments d'action, en faisant l'hypothèse que ce déploiement aura un effet mécanique sur la réalité territoriale, quel que soit le contexte local. Nous pouvons citer à titre d'exemple le cas d'un des indicateurs de la Loi Organique Relative aux Lois de Finances, le premier indicateur de l'action 1 « Urbanisme, aménagement et sites, planification » du programme n°113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité ». Il s'agit de l'indice de « maîtrise spatiale du développement urbain » qui mesure pour l'ensemble des communes périurbaines couvertes la part des nouveaux logements autorisés par un document d'urbanisme communal par rapport au nombre total de logements autorisés. Constatant que la prévision cible était de 93% dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, puis finalement estimée à 95% dans le projet de loi pour 2011, le rapporteur à l'assemblée nationale en tire la conclusion que « *ce dépassement des objectifs semble positif, car il indique que le mouvement de densification des zones péri-urbaines, très présent dans la réflexion du Grenelle II, est bien enclenché* ». Or, rien ici n'apporte la preuve indiscutable que la densification du bâti en zone péri-urbaine s'est bien produite. L'existence d'un document d'urbanisme communal n'est pas le garant absolu d'une maîtrise future de l'étalement

urbain, loin s'en faut, tant les risques de mauvaise interprétation ou de contournement de la règle sont grands. Objectiver réellement ce phénomène supposerait de mettre en œuvre des dispositifs d'observation cartographique des zones péri-urbaines pour suivre la progression de l'étalement et du renouvellement urbain en les ramenant à la croissance démographique.

Un autre effet, plus diffus, est celui de l'acculturation progressive d'un appareil administratif aux cadres cognitifs imposés par la programmation d'objectifs basés sur la quantification. Pour Michaud et Thoenig, deux auteurs qui ont abondamment étudié le monde de l'entreprise et le secteur public, ce mode de pilotage présente le risque de devenir « *la norme ultime par rapport à laquelle les acteurs calent leurs choix et dont ils ne dévieront que sur ordre de leur hiérarchie. Le dur, soit la donnée quantifiée et formalisée, chasse le mou, soit l'intuition et l'information sur des surprises, des nouvelles* » (Michaud et Thoenig, 2009). L'organisation se rigidifie, devient *tightly coupled*, elle n'est ainsi plus en mesure de capter les signaux faibles, signe d'une intelligence collective (Herbaux et Bertacchini, 2005). Elle devient *myope*, ne regardant plus dehors que ce qu'elle a une fois pour toutes appris à regarder. Ramenée au monde de l'action publique, cette myopie est le propre des bureaucraties qui ont choisi un gouvernement par les nombres : « *Elle favorise l'alignement de leurs conduites internes sur le principe de conformité au point de ne faire de l'anticipation et de l'interprétation du monde l'enjeu pratique de personne* » (Michaud et Thoenig, 2009).

VII.1.5.2.2. Effets liés à la communication des palmarès territoriaux dans l'espace public

Les études relatives à la publicisation des palmarès sont encore rares. Pourtant, ils se multiplient et font régulièrement les gros titres de la presse internationale, nationale et régionale, relayés ensuite localement par les services de communication des collectivités territoriales, du moins quand ils leurs sont favorables. Ces palmarès peuvent s'analyser à la fois sous l'angle de la production et de la réception, en les resituant au préalable dans leur contexte socio-économique, technologique et politique.

Il faut noter tout d'abord que l'émergence de ce genre « *palmarès* » dans les médias n'a rien de surprenant car les logiques qui le sous-tendent (compétition, rentabilité, individualisme, consumérisme, importance de l'image, exigence de transparence, de « vérité des prix », ...) étaient déjà dans l'air du temps avec la montée d'un « *esprit gestionnaire* ». C'est l'effet « *sunshine* »⁶⁷ (ou coup de projecteur) déjà largement étudié comme mode de régulation des services publics pour garantir une certaine performance (Henry, 1997). A cela s'est ajouté le succès commercial des palmarès : constatant l'intérêt des lecteurs pour ce type d'information et l'augmentation significative des ventes, les médias se sont en effet rapidement emparés de la pratique du *benchmarking* à

⁶⁷ La paternité de cette méthode est attribuée par C. Henry (1997) à C. Adams, journaliste qui devint à la fin du 19ème siècle régulateur de l'activité des compagnies de chemin de fer aux USA.

travers les palmarès jusqu'à en faire un genre journalistique à part entière, comme le montre Pierru (2009) dans une étude détaillée sur les palmarès des établissements de santé. La cible est « *l'opinion publique* » et, au delà, « *la réputation* » des sujets soumis au *benchmarking* (ici, les établissements hospitaliers, mais cela peut être aussi les établissements scolaires, les universités (Granget, 2009), les villes, les territoires). Pour Pierru (*op.cit.*), cet attrait pour le palmarès s'explique par le fait qu'il s'apparente à un « *objet frontière* » (Star et Griesemer, 1989) susceptible d'appropriations multiples, à la fois du côté des professionnels de l'information (différents genres journalistiques s'y intéressent) et du côté des lecteurs (les acteurs directement concernés par le sujet traité et les lecteurs profanes). Il s'explique enfin par la tradition élitiste en France de la compétition basée sur le classement et la notation qui l'accompagne.

Du côté de la production, hormis les rares palmarès basés sur du journalisme d'enquête nécessitant de mobiliser en interne des compétences en statistiques, les données sources proviennent essentiellement des services officiels de quantification (en particulier de l'INSEE qui propose désormais des portraits de territoire, ou encore des indicateurs tirés de l'observatoire des territoires de la Datar). La publicisation des palmarès ne fait donc qu'amplifier et propager des catégories définies par ailleurs, renforçant ainsi la prégnance de ces visions du monde dans les représentations sociales.

Du côté de la réception, Pierru montre que la publicisation de ces palmarès dans les médias exerce des effets maximaux surtout sur les publics directement intéressés et mobilisés, à savoir les journalistes, les élus et les professionnels du domaine (Pierru, 2008). Les palmarès peuvent ainsi être étudiés comme de vrais révélateurs des luttes qui existent au sein des réseaux d'acteurs directement concernés. Par contre, sur ce champ particulier de la santé, les effets sur les lecteurs profanes sont restés relativement faibles et ont peu affecté leurs choix en matière d'établissement de santé. Il semble toutefois que les effets soient nettement plus marqués dans d'autres domaines, comme par exemple dans le cas de l'enseignement : les palmarès contribuent à construire la réalité qu'ils prétendent simplement constater voire dénoncer (les inégalités du système éducatif), une forme de prophétie auto-réalisatrice, car ils encouragent des comportements et des stratégies qui consolident les situations décrites (Espeland et Sauder, 2007).

Pour Isabelle Bruno (*op.cit.*), la médiatisation des performances des Etats européens soumet les dirigeants politiques à une gouvernementalisation qui traverse les frontières, sans être pour autant supra-étatique ou étatique : « *Elle n'agit pas de manière souveraine, mais se contente d'agir sur l'ensemble du jeu économique en laissant les joueurs aussi libres que possible, mais en disciplinant l'action gouvernementale* ». Ce mécanisme se propage progressivement dans de nombreuses administrations publiques et à tous les échelons, depuis l'Europe vers les Etats et leurs services

déconcentrés, les Régions (par le biais notamment des fonds structurels) et, dans une moindre mesure, à des niveaux plus fins (départements, intercommunalités, villes).

A l'échelle des intercommunalités, l'enquête déjà mentionnée plus haut de Turc et Guenoun (2009) auprès de 175 intercommunalités montre toutefois de fortes réticences des managers intercommunaux à la diffusion publique d'études comparatives de la performance des collectivités, et leur nette préférence pour des échanges informels avec leurs homologues. Il s'agit pour ces techniciens et pour les élus intercommunaux d'éviter les risques et dérives potentiels d'une exposition large, transparente, aux appréciations de la profession, des gouvernements centraux et locaux, ou encore du public. Ceci s'explique en grande partie par la plus grande proximité géographique au quotidien entre gouvernants et citoyens électeurs qui rend difficile la mise en place d'un gouvernement à distance.

Enfin, la tentation est grande aussi de basculer de la communication publique à la communication politique en ne retenant que les indicateurs les plus facilement compréhensibles ou les plus valorisants pour les dirigeants locaux, au détriment d'une compréhension fine de la complexité locale et d'une mise en débat pluraliste. Par exemple, dans le domaine du classement international des villes, des travaux ont montré que *« les palmarès apparaissent ... davantage comme des outils de légitimation de l'action urbaine que comme de véritables outils de management des politiques d'agglomération. Leurs usages relèvent d'abord et avant tout du champ de la communication politique, aujourd'hui structuré autour de la rhétorique de concurrence des villes et d'enjeux de marketing territorial »* (Bardet et Purenne, 2010).

Un dernier enjeu porte sur les changements des pratiques professionnelles et les finalités de l'organisation. D'un côté, les palmarès peuvent inciter à développer des comportements stratégiques et dysfonctionnels tels la manipulation des chiffres ou encore la réorganisation de l'activité professionnelle dans le seul but de mieux répondre aux critères de l'évaluation au détriment des missions originelles. D'un autre côté, les palmarès peuvent aider les professionnels à s'engager réellement dans des démarches d'amélioration de la qualité de leurs services.

VII.1.5.2.3. Effets liés à la normalisation des instruments de développement territorial

La standardisation des procédures est un principe de coordination des politiques publiques multi-niveaux, depuis l'échelon européen jusqu'aux projets infra-régionaux. Cette standardisation se matérialise par un pointillisme administratif qui va jusqu'à décrire dans les moindres détails la documentation à fournir, la démarche à suivre, les grilles d'analyse (notamment les diagnostics Atouts Faiblesses Opportunités Menaces - AFOM), les critères d'évaluation des offres. On retrouve des procédures quasi-identiques pour des projets de développement régional sur financements européens, la création de pôles d'Excellence Rurale, de pôles de compétitivité, ou encore pour

l'élaboration d'une charte de pays, d'un Scot, d'un agenda 21. Cette standardisation des formes contribue au conformisme des projets dont les contenus se banalisent au détriment d'une valorisation des particularismes locaux, comme l'a montré par exemple Dany Lapostolle à partir de l'analyse d'une série de chartes de pays (Lapostolle, 2010). Anne-Cécile Douillet abonde dans ce sens en considérant que le développement des politiques procédurales guidées par la technique (les *policies*) conduit à une dépolitisation des enjeux locaux (à un retrait de la *politics*) : « *le poids des acteurs qui construisent, théorisent et diffusent les normes du développement local a tendance à placer les élus locaux en position d'attente d'un label donnant accès à des financements ... les phénomènes de mimétisme entre projets de développement témoignent de cette logique. Plusieurs exemples, notamment dans le Limousin, montrent effectivement que certains programmes de développement se sont fortement inspirés de ce qui a été fait sur un territoire voisin, l'objectif étant avant tout de présenter un projet susceptible d'obtenir des financements* » (Douillet, 2003).

La diffusion des « *bonnes pratiques* » en matière de développement et de prospective territoriale, diffusion renforcée par internet et la mise en réseau d'acteurs jusque là dispersés, ne fait qu'accentuer ce phénomène de standardisation du développement territorial en propageant des schémas cognitifs normalisés. L'ingénierie territoriale qui est en train de se professionnaliser et de se structurer, notamment sous l'impulsion de la Datar, crée en fait les conditions de son propre contrôle en intériorisant de nouvelles normes d'action (Lapostolle *op.cit.*).

La mise en place d'agences nationales qui concentre les moyens financiers et de contrôle poursuit cette reprise en main par le centre. En fusionnant au sein d'agences des fonctions de gestion et d'expertise des dossiers, l'Etat se donne les moyens d'un retour du contrôle a priori de l'instruction des dossiers, comme par exemple avec la création le 1^{er} avril 2009 de l'Agence de Services et de Paiement pour gérer les fonds publics nationaux et européens pour le développement des territoires ruraux. Désormais, c'est donc l'Etat, associé à l'Europe et aux Régions comme co-financeurs, qui fixent la cohérence de l'action publique territoriale en modulant les aides suivant leurs propres critères, dominés par une logique de rationalisation budgétaire plutôt que par les enjeux des territoires et les initiatives locales (Epstein, 2009). Le système de conduite de l'action publique territoriale a ainsi basculé d'une logique de guichet à une logique d'audit.

Les instruments de quantification jouent aussi un rôle fondamental dans la standardisation qui accompagne cette recentralisation à distance de l'action publique. Ils jouent le rôle de véritables systèmes d'information média, au sens où les dispositifs d'appel à projet, de suivi et de contrôle sont largement médiatisés pour en garantir un usage généralisé dans les communautés professionnelles concernés (Chevalier, 2009; Cotte, 2009; Piponnier, 2011). En se déployant, ces systèmes d'information enrôlent en les organisant les différents acteurs d'une politique publique aux intérêts hétérogènes, et contrôlent leurs modalités de dialogue (Le Moëne, 2004). Ils constituent ainsi de véritables instruments de pouvoir par la

normalisation des actes d'écriture (Jeanneret, 2004). Nous citerons à titre d'exemple le cas du système d'information Presage qui a été créé par le gouvernement à la fin des années 1990 pour le suivi et la gestion de tous les fonds structurels européens. Validé par la Commission Européenne en 2001, piloté essentiellement par les préfetures et déployé dans toutes les régions de France, il permet le suivi et le contrôle de toutes les opérations à tous les stades, depuis le dépôt du dossier jusqu'à sa clôture. Il met en réseau tous les acteurs des programmes européens : les Préfectures de Région, les Conseils Régionaux, les services de l'Etat impliqués dans l'instruction, la gestion, le suivi et le contrôle des dossiers, la Commission Européenne pour le *reporting*, les ministères gestionnaires des fonds et la Datar qui consolident les données au niveau national.

Les extraits ci-dessous, tirés d'un entretien d'une responsable d'un Conseil Régional fait en juin 2006 par un chercheur en ingénierie territoriale, illustrent parfaitement cette forme de gouvernement à distance rendue possible par la standardisation des procédures et l'usage d'instruments informatisés de quantification, en l'occurrence ici le logiciel Presage (Lapostolle, 2010, p.288) :

« Le matin, quand j'arrive, ... je vais pouvoir ouvrir un écran de n'importe quel territoire. ... Je vais avoir les onglets de tous les contrats ... Cet extranet permettra aux acteurs du territoire : 1, de lire où en est son contrat et 2, de saisir les opérations qui relèvent des contrats signés. ... Le contrat est signé, le chargé de mission territorial ; il a son contrat ... son travail c'est de finaliser les dossiers relatifs à chaque action de chaque contrat. Son dossier est finalisé, il en a parlé avec le chargé de mission de la Région, il saisit son opération sur la base Extranet. Le chargé de mission valide cette opération, la bascule pour préparer le rapport en commission permanente ... La commission permanente vote. Ensuite, le même dossier est validé dans le système Finances ... Il est ensuite appliqué, mandaté jusqu'au payeur. ... On souffre de l'absence d'un médium régional, le voilà. Je vais vous dire pourquoi. Toujours à mon écran, je vais avoir accès à toutes les bases de données socio économiques que j'ai sur le territoire, j'ai commandé des diagnostics à l'INSEE, ils sont pratiquement finis, j'ai le volet plus économique avec les CCI, on a un diagnostic en termes de formation, j'ai huit ou neuf diagnostics. La synthèse doit sortir un dossier en deux ou trois pages ... Plus un SIG, c'est à dire un certain nombre de cartes auxquelles je pourrais accéder. ... Et puis un troisième répertoire dans lequel j'ai une fonction de forum d'échange. Si mes huit animateurs me posent des questions, il faut que je leur réponde en direct. Il y a des élus qui peuvent également me poser des questions. Si le président ou le vice président va sur le terrain, je suis capable de lui rédiger une note à distance et synchrone. Voilà ».

Dans un autre domaine, celui du milieu hospitalier, des chercheurs ont monté en quoi le déploiement d'applications informatiques et de leurs artefacts (ici, le dossier de soins) pour rationaliser le

fonctionnement de l'organisation bouleversait les modes de collaboration dans les pratiques professionnelles et exigeait des phases d'ajustement, au départ non prévues par les concepteurs (Mayère et Roux, 2010).

VII.1.5.2.4. Effets sur l'intelligence territoriale du pilotage de l'action publique par la performance

En quoi l'introduction d'un pilotage de l'administration par la performance peut affecter les processus de développement et d'intelligence territoriale à l'échelle intercommunale ?

Pour répondre à cette question, il convient tout d'abord de distinguer, parmi les différents acteurs administratifs des politiques publiques territoriales, ceux qui ont un rôle de définition et de contrôle des politiques et ceux qui les mettent en œuvre, même si en pratique, cette distinction est loin d'être aussi tranchée. Nous pouvons identifier dans le premier cas l'Europe, l'Etat central et les Régions et dans le deuxième, les communes, les regroupements intercommunaux, et dans une moindre mesure, les départements. Les services déconcentrés de l'Etat en région et dans les départements traversent quant à eux une forte période d'indétermination. Affaiblis et vidés d'une grande partie de leur expertise, trois alternatives semblent possibles : soit se cantonner dans une fonction régaliennne régulatrice de surveillant et de contrôleur, soit se positionner dans les processus de planification territoriale comme partenaire, apporteurs de connaissances et d'expertise, soit enfin comme animateur de la pluralité et catalyseur d'une gouvernance locale négociée en faisant aussi valoir la propre stratégie de l'Etat.

Nous avons vu plus haut les gains de performance, du moins l'illusion de performance, que peuvent apporter des outils informatiques, des batteries d'indicateurs et des procédures standardisés de cadrage de l'action publique, pour ceux dont le métier est d'élaborer des politiques publiques et leurs instruments, de susciter le montage de projets, puis de les suivre et de les évaluer. Nous nous intéresserons ici plutôt aux services déconcentrés de l'Etat impliqués dans le développement territorial compte-tenu de la place centrale qu'ils ont joué jusqu'ici en appui aux élus locaux, et des fortes incertitudes qui pèsent actuellement sur leurs missions.

Tout d'abord, le choix des instruments de quantification pour un gouvernement à distance par la performance intègre lui même des considérations liées à l'individualisation progressive des carrières des agents publics. Cette approche encourage en effet à ne conserver que des indicateurs qui relèvent d'un responsable identifié, en estimant que des objectifs trop complexes, résultant des actions et interactions d'acteurs nombreux, ne pourraient pas donner lieu à un pilotage dédié et responsabilisant. Cet aspect conforte d'une certaine manière le risque déjà évoqué de cloisonnement de l'action publique alors que les enjeux actuels exigeraient au contraire une approche systémique, un travail d'équipe rassemblant des expertises complémentaires. L'incitation

des fonctionnaires à la performance présente aussi le risque de les éloigner d'un traitement égalitaire des situations à gérer ou de se focaliser uniquement sur ce qui est retracé par les indicateurs.

L'emploi d'instruments de quantification pour la mise en œuvre de politiques publiques peut aussi entraîner des formes de résistance ou de détournement de la part des concepteurs de ces instruments, des metteurs en œuvre ou des usagers concernés (Le Bourhis et Lascoumes, 2011), ce que Desrosières nomme les « *effets de rétroaction* » (Desrosières, 2000), à savoir les comportements adaptatifs des personnes aux mesures qui exercent un pouvoir sur eux. De manière plus générale, les sciences de l'information et de la communication (Vacher, 2004) et la sociologie des usages (Akrich, 1993) ont déjà largement démontré que les fonctionnalités envisagées par les concepteurs de systèmes d'information ne sont pas forcément celles constatées à l'usage, qu'elles peuvent être largement aménagées voire détournées par les usagers. Jean-Luc Bouillon (2005) montre que les tentatives de « *rationalisation cognitive* » (*ibid*, p.100), de « *verrouillage symbolique* » (*ibid*, p.102) dans les organisations au moyen de systèmes d'information intégrés imposés de manière descendante, ne peuvent déboucher sur des constructions collectives de sens dans l'activité professionnelle. Les collectifs de travail ne disposent plus du temps et de la stabilité nécessaires pour s'inscrire dans une relation leur permettant de se transformer en « *communautés de pratique* » (Wenger et Snyder, 2000), d'entrer en « *résonance cognitive* » (Bougnoux, 1995). Ainsi, paradoxalement, ces tentatives de rationalisation s'accompagnent presque mécaniquement de dérogations aux normes et aux comportements qu'elles cherchent à imposer (Bouillon, *op.cit.*). Les mêmes processus et effets se retrouvent au sein des collectifs d'acteurs territoriaux soumis à cette nouvelle forme de gouvernement à distance et de rationalisation de l'action publique caractérisée par la mobilité professionnelle.

Une conséquence plus large et plus profonde de la réforme du service public semble porter sur le sens même et les valeurs que les agents trouvent dans leurs métiers en profonde reconversion et donc de leur adhésion aux nouvelles missions liées au développement territorial. Un sondage Ifop réalisé en novembre 2010 pour Accenture et *Les Echos*⁶⁸ auprès de 800 agents de la Fonction publique d'Etat et territoriale au sujet de la Réforme Générale des Politiques Publiques montre par exemple que parmi les principaux reproches qui sont faits à cette réforme (jugée cependant utile par 54% des sondés), l'un porte sur son approche descendante qui n'a associé qu'une partie des cadres dirigeants et peu les agents, le deuxième étant ses effets sur la perte de sens du service public.

Jusqu'à présent, les fonctionnaires étaient fortement attachés aux métiers techniques de l'ingénierie publique pour les communes et les petites intercommunalités, signes de reconnaissance sociale d'un travail d'intérêt public. Comme l'explique Anne Debar (2010), avec la fin de l'ingénierie publique « *les*

⁶⁸ Les résultats de ce sondage sont présentés dans un article de l'Expansion du 7 décembre 2010 « Pourquoi les fonctionnaires ont le blues » téléchargeable sur http://www.lexpansion.com/economie/pourquoi-les-fonctionnaires-ont-le-blues_244755.html

métiers en devenir seront plus conceptuels. Les objets du travail seront plus immatériels. Il est plus complexe d'expliquer à son voisin que l'on s'occupe de limitation de l'étalement urbain que de gestion de la voirie » (op.cit., p.767). Cela provoque des résistances de la part d'agents des services départementaux de l'Etat qui « ne comprennent pas la décision de retrait des activités d'ingénierie concurrentielle. ... Ils sont heurtés par cette réforme qui les empêche de conduire une mission dans laquelle ils se sentent (et où les maires les décrivent) si utiles. Ils ont du mal à entendre le discours selon lequel leur désengagement poussera l'offre privée à s'installer, et les collectivités à s'organiser ... Beaucoup d'agents craignent également que ce choix n'induisse une perte de compétence technique des services, préjudiciables également aux missions régaliennes » (op.cit., p.769).

D'autres études confirment cette perte de repères liés historiquement au service public. Une analyse de la mise en œuvre de la Loi Organique Relative aux Lois de Finances au sein de l'Etat en s'appuyant sur la théorie des économies de la grandeur de Boltanski et Thévenot⁶⁹ (1991) a montré que ce changement contribuait à inverser la hiérarchie entre d'une part des valeurs civiques (sens du service public, traitement égalitaire, recherche de l'intérêt général) et d'autre part, des valeurs industrielles (efficacité productive) et marchandes (rémunération), la possibilité de mesure devenant le signe de la grandeur (Boussard et Lorient, 2008). Thevenot lui-même a utilisé la sociologie des régimes d'engagement pour montrer que les modalités actuelles de pilotage des services publics par la performance, dites *evidence-based*, les réduisait à un engagement de plus en plus individualisé des fonctionnaires dans une multitude de petits plans et objectifs rendus mesurables par des indicateurs, au détriment d'autres valeurs telle le civisme ou la satisfaction du travail bien fait et du travail en équipe (Thévenot, 2010). Pour l'auteur, « *ce repli sur l'engagement en plan, dit alors réaliste ou pragmatique, entraîne une fragmentation en petites causes et en petits collectifs constitués pour leurs défenses* ».

Dans un autre domaine, celui du contrôle par télédétection des déclarations des agriculteurs sur les surfaces cultivées pour l'obtention d'aides européennes, des recherches ethnographiques ont permis de montrer les difficultés rencontrées par le personnel des services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture pour instruire les déclarations (Weller, 2006). Le traitement des dossiers s'appuie principalement sur une filière automatisée d'acquisition d'information puis sur un classement opéré par le contrôleur. Mais les moyens limités pour exercer cette activité, en locaux, en personnels, en temps, ont accru le sentiment d'intensification du travail ou d'urgence. Quand le contrôleur tente de donner un sens à son travail au nom d'une certaine conception morale du « service public » fondée

⁶⁹ Boltanski et Thévenot (1991), dans leur ouvrage « De la justification ; les économies de la grandeur », ont cherché à dégager les systèmes auxquels les acteurs ont recours dans nos sociétés pour justifier leur action ; ils ont identifié six systèmes de justification, appelés « cités » : la cité domestique (qui a cours dans les familles, les réseaux sociaux de toute nature) ; la cité de l'opinion (qui gouverne le monde des médias) ; la cité marchande (la sphère économique) ; la cité industrielle (la sphère scientifique et technique) ; la cité civique (les institutions politiques et judiciaires, au premier rang desquelles, l'État) ; la cité inspirée (les formes culturelles et religieuses).

sur le respect du droit et une connaissance des réalités rurales, il peut encore trouver l'énergie pour apporter des arbitrages subjectifs afin de compenser les failles du système liées à son automatisation. Il peut également faire appel à ses collègues d'autres services pour mieux connaître la situation particulière de l'agriculteur contrôlé. Mais à l'inverse, des opérateurs recrutés pour quelques semaines, sans connaissances particulières du milieu rural, seront dans l'incapacité à trouver un sens à leur activité qu'ils ne comprendront pas, à prendre de la distance par rapport aux consignes et aux outils informatiques.

De telles tensions sont actuellement à l'œuvre dans l'évolution des carrières des fonctionnaires pour s'adapter aux nouvelles missions de l'Etat comme le montre une analyse récente au sein de services départementaux de l'Etat (Debar, 2010). Ainsi, une Direction Départementale de l'Equipe d'une grande métropole doit faire face au *turnover* des jeunes recrutés qui, dans une approche individualiste de leur carrière, profitent de la richesse de cette première expérience pour la valoriser le plus vite possible dans une région qui leur plait davantage et éventuellement chez un autre employeur. A l'inverse, des fonctionnaires d'une même structure mais dans un département plus rural préfèrent investir plus longtemps localement : *« Au contraire de leurs collègues exerçant en zone urbaine, ils sont confrontés dans leur activité quotidienne à des dossiers de plus petite taille, mais ils ont une plus grande proximité avec les usagers qu'ils soient particuliers, élus locaux, agriculteurs ou associations... Ils trouvent dans cette proximité sociale un sentiment d'utilité et une forme de reconnaissance les attachant plus durablement à ce territoire. Même si les métiers d'ingénierie publique disparaissent, ils cherchent à maintenir ce lien d'utilité sociale, et à bâtir de nouveaux positionnements auprès des élus locaux leur permettant d'être pour ces derniers des « référents territoriaux » de l'État dans une chaîne d'activité n'incluant certes plus la maîtrise d'œuvre mais du conseil, de la prescription, et du contrôle, dans des domaines plus proches de l'environnement et de la prévention des risques, où l'État positionne dorénavant sa stratégie d'intervention »* (Debar, *op.cit.*, p.761).

La question du turnover des agents de l'Etat évoquée plus haut n'est pas forcément considérée comme un problème du point de vue de ceux en charge de la réforme. L'évaluation par la performance d'un poste donné étant en effet attachée à des objectifs de résultats, simples et quantifiés, peu importe donc qui occupe ce poste. Cette position n'est toutefois pas forcément partagée par les cadres des services déconcentrés chargés d'accompagner l'évolution des métiers liée à la réforme. Elle pose également pour les collectivités territoriales le problème d'absence d'interlocuteurs stables du côté de l'Etat dans les procédures locales de planification et de développement territorial qui s'étalent sur plusieurs années, freinant d'autant les chances d'une *« convergence cognitive »* (Bognoux, 1995) au sein de ces réseaux d'acteurs territoriaux.

Malgré toutes les limites et les risques que nous venons de soulever, la réforme de l'Etat peut constituer une opportunité du point de vue de l'intelligence territoriale. Elle peut en effet améliorer le « *capital formel* » territorial (Bertacchini, 2004b; Venturini et Bertacchini, 2007) en incitant les services de l'Etat à valoriser leurs gisements actuels de données, de connaissances et de compétences, ainsi que ceux à venir du fait du rapprochement d'expertises autrefois cloisonnées (urbanisme, transport, eau, agriculture, ...). Anne Debar note ainsi que la fusion récente des directions départementales chargées respectivement de l'agriculture et de l'équipement⁷⁰ est « *l'occasion de créer des structures de connaissance territoriale et de prospective, au sein desquelles les deux anciens services mettent en commun leur données, le développement des systèmes d'information géographique et des outils de valorisation de diagnostics territoriaux de façon à proposer une gestion raisonnées des territoires* » (Debar, 2010).

Les fonctionnaires eux-mêmes ne voient pas que des inconvénients dans cette réforme : « *De nombreux agents des DDAF et DDE sont sensibles à l'intelligence politique de la fusion de leurs services. Ils sont conscients de la diversité de leurs métiers, notamment quand ils sont complémentaires. Ainsi les instructeurs de permis de construire perçoivent-ils la possibilité d'intégration au sein d'une direction unifiée de leur activité avec les préoccupations relatives aux bâtiments de l'élevage. Les agents des DDT comprennent également l'intérêt de disposer d'une vision intégrée d'un territoire, permettant de proposer des diagnostics plus pertinents que si les différents aspects d'aménagement potentiellement conflictuels sont portés par des services dispersés. Quand le regard porte, par exemple, sur des espaces ayant un potentiel de développement d'activités, il est plus enrichissant de s'interroger le plus en amont possible, sur leur valeur agronomique ou sur leur intérêt en tant que zone de préservation en cas de risques d'inondation. De plus, quand le fondement de la création des DDT est la réorientation de l'action des politiques de l'État vers des préoccupations de développement durable, les fonctionnaires sont sensibles en tant que citoyens au sens de la réforme.* » (*op.cit.* p.768).

VII.1.5.2.5. Effets liés au rôle et à la place accordée aux acteurs locaux et aux citoyens

Dans leur cadre d'analyse générique de la performance dans les secteurs publics de différents pays, Bouckaert et Halligan (2008) distinguent quatre idéaux-types, du plus classique (reproduction de l'Etat Wébérien), en passant par le modèle cloisonné (performance améliorée sectoriellement) et le modèle intégré (performance améliorée transversalement) jusqu'au plus ambitieux, qualifié de « *gouvernance de la performance* » où les acteurs et la société civile sont associés à la définition des objectifs de performance des services publics. Qu'en est-il réellement en France dans le cadre

⁷⁰ Les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et les Directions Départementales de l'Equipements (DDE) ont été fusionnées pour constituer les Directions Départementales des Territoires (DDT)

de sa réforme de l'administration de l'Etat et des collectivités locales par la performance pour les aspects liés au développement territorial ?

Nous avons décrit précédemment la montée en puissance de la concertation, de la démocratie participative et délibérative dans le courant des années 2000 pour accompagner le développement territorial et la gestion des ressources naturelles. Les démarches mises en place dans ce cadre d'action publique accordent une place grandissante aux acteurs locaux et aux habitants.

Nous retrouvons bien ces mêmes acteurs au cœur des discours sur la réforme actuelle du service public, mais ils sont désormais considérés comme des usagers contribuables à qui l'administration doit des comptes ou encore, des consommateurs de services publics qu'il faut satisfaire⁷¹ pour éviter de verser dans une société du contentieux. Par contre, l'analyse des objectifs et des indicateurs des différents programmes de la Loi Organique Relative aux Lois de Finances montre que la figure de l'habitant citoyen, disposant de droits mais aussi de devoirs et de valeurs, a pratiquement disparu. Il est parfois évoqué indirectement en référence aux droits du citoyen (accès à la CADA⁷², protection des données individuelles par la CNIL⁷³, droit à l'information à travers le nombre de téléchargement de cartes ou de fichiers sur le site du Géoportail ou de l'Observatoire des territoires de la Datar, etc...), ou encore en mesurant le nombre d'agendas 21 locaux, l'hypothèse sous-jacente étant que ces procédures d'agenda 21 génèrent automatiquement de la participation. Mais aucun indicateur n'a été prévu pour rendre compte de progrès dans les comportements citoyens qui résulteraient d'une action de l'administration, ni d'actions spécifiques de l'Etat visant à renforcer la mobilisation des citoyens ou d'acteurs locaux dans le développement local.

En concentrant ainsi la mesure de la performance de services publics sur les seules administrations, ce système de pilotage fait oublier que l'utilisateur de ces services n'est pas qu'un simple client mais aussi un co-producteur de ces services, ce qui suppose des efforts dans les pratiques individuelles et collectives. Un tel système basé essentiellement sur une forme de « *client centrisme* » amène finalement à désinciter les usagers à fournir les efforts nécessaires. Or, une politique publique n'est pas une entreprise qui a une finalité économique congénitale, elle a un champ beaucoup plus large qui s'étend à celui des valeurs morales les plus fondamentales, à celui des symboles politiques pour fonder des liens sociaux et permettre de continuer à vivre ensemble alors que les droits individuels se renforcent. Elle suppose normalement un critère de réciprocité entre d'un côté les offres de l'administration en biens et services, et de l'autre, les apports, matériels (impôts, travail, ...) ou immatériels (comportements, ...) des citoyens. Un système de pilotage de l'action publique locale

⁷¹ Un colloque a été récemment consacré à la montée du consumérisme du service public, une forme de « *client centrisme* » : L'action publique au risque du client ? Client-centrisme et citoyenneté ? 16-17 mars 2006 Colloque international de la Revue Politiques et Management Public à Sciences-Po Lille

⁷² CADA : Commission d'Accès aux Documents Administratifs

⁷³ CNIL : Commission Nationale Informatique et Libertés

devrait donc être capable d'énoncer ce qu'il apporte et ce qu'il suppose en retour, or cette deuxième composante est de plus en plus occultée (Chapet, 2007).

Nous retrouvons une situation similaire à l'échelle plus fine des intercommunalités. Guenoun (2009) montre à travers une analyse détaillée de deux intercommunalités que la mise en place d'un système de management public de la performance reste finalement circonscrite au niveau des structures administratives. Ni les élus, ni les parties prenantes, ni les citoyens ne sont associés dans la sélection des indicateurs et dans le pilotage des actions même si ces derniers se font au nom de l'usager/citoyen/contribuable. Pour cet auteur, *« le système de pilotage de la performance reste plus « sacerdotal » que démocratique : il s'appuie sur la conscience citoyenne des responsables plus que sur l'expression directe des parties prenantes »*. Il montre aussi que la mesure par les intercommunalités elles-mêmes de la perception par les usagers de la qualité du service rendu à l'aide de sondages ou de focus group, puis la publicisation des résultats, constituent une stratégie pro-active des dirigeants administratifs pour éviter d'avoir à se soumettre à une conception extérieure de la performance.

Un autre aspect plus général concerne les fondements même de l'action publique menée suivant cette approche par la performance de l'administration. Contrairement au modèle décisionnel de la rationalité limitée (Simon, 1977) où l'accord sur les choix repose sur une base de connaissances débattue de manière contradictoire (cadre du problème, diagnostic, enjeux, scénarii possibles,...), l'usage abondant de batteries d'indicateurs définis en amont revient à prédéterminer les cadres cognitifs des situations à traiter, sans débat démocratique sur ce que la société considère être un traitement juste de ces problèmes, au double sens de justesse d'appréciation par la quantification et de justice sociale. Cette absence de mise en débat prive aussi les pratiques d'évaluation de leur effet d'amélioration de la vie démocratique en permettant la formation d'un jugement collectif sur la valeur et le sens d'une politique publique. A l'échelon du territoire local, ce mode de pilotage à distance revient à une dépolitisation des débats nécessaires à l'émergence du troisième niveau du métamodèle de Schwarz, celui qui contribue à donner un horizon à l'action collective, à forger les identités et les valeurs portées par une société locale. Les circuits d'information se verticalisent au détriment du débat local.

Le dernier point qui nous intéresse ici porte sur les types d'expertise mobilisés dans la décision et l'action publique territoriale. Notre modèle actuel relève d'un quasi-monopole de la production des données et des analyses par les corps techniques de l'Etat et de ses organismes publics, en particulier ceux des économistes statisticiens (Barbier et Matyjasik, 2010) et se prive d'autres types d'expertises (expertise mono ou pluridisciplinaire dans le monde académique, expertise dans les collectivités territoriales, le monde associatif et les organismes professionnels, expertise citoyenne, savoirs locaux) pourtant nécessaires à l'émergence de processus d'intelligence territoriale.

A l'inverse, l'un des risques de dérive de la quantification des savoirs locaux est leur captation par des groupes nationaux ou internationaux pour des diffusions à ces échelles plus vastes afin de conquérir de nouveaux marchés (Herbaux et Masselot, 2007). Le mécanisme sous-jacent a été décrit par Polanyi : « *L'expression du tacite est en relation avec une proximité géographique. Sa dispersion est liée à la codification progressive du savoir informulé qui le hisse progressivement en savoir explicite* » (Polanyi, 1983, cité par Herbaux 2007).

Un dernier effet probable de cette évolution est que la finalité première des systèmes d'information, des jeux d'indicateurs, des moyens humains pour remplir et évaluer les indicateurs ou autres rapports d'activités, risque de devenir une fonction de « *reporting* » vers le haut et non plus une fonction d'aide à la résolution des problèmes rencontrés sur les territoires. Les ressources locales en matière d'information et de communication seront affectées de manière croissante à ces tâches de « *reporting* » au détriment, par manque de temps, de l'information destinée à la décision et la gestion locales. Or, comme le souligne Philippe Herbaux, la maîtrise du temps constitue le facteur critique majeur pour mettre en œuvre un processus d'intelligence territoriale au sein d'un réseau d'acteurs (Herbaux et Masselot, 2007).

VII.2. Les spécificités de l'échelle intercommunale

Les territoires intercommunaux sont amenés à prendre de plus en plus d'importance dans le développement local, ceci dans un contexte qui va en se complexifiant. Les règles et les instruments des politiques publiques en intégrant les enjeux du développement durable⁷⁴ et de la compétitivité mondiale élargissent la gamme des objets et des échelles à prendre en compte localement. Les acteurs parties prenantes se multiplient, que ce soit au sein du territoire, entre territoires voisins et entre territoires englobant (le département, la région, parfois le bassin versant) ou inclus (les communes, les quartiers). Ces territoires constituent un échelon intermédiaire entre le local et le global. Les instruments règlementaires comme les projets d'agglomération, les chartes de pays, les schémas de cohérence territoriale, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux, imposent une planification stratégique qui élargit le regard (les frontières deviennent poreuses) et les compétences de ces collectivités.

L'intercommunalité génère une modification des règles du jeu dans le système politique local, à la fois au niveau des luttes de pouvoir mais aussi du fait des changements d'échelle qui affectent la perception qu'ont les leaders politiques locaux des enjeux prioritaires sur leur territoire (Faure, Leresche et al., 2007). Les situations de communication et les dispositifs médiatiques évoluent également.

⁷⁴ Un exemple est l'évolution des Scot dits de première génération en « *Scot Grenelle* » <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Demarche-SCoT-Grenelle-.html>

VII.2.1. Des territoires récents à une échelle stratégique

Les intercommunalités sont relativement jeunes dans le paysage administratif français. Il en existe quatre grands types, correspondant chacune à des logiques particulières d'organisation :

- L'intercommunalité institutionnelle (communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines) à qui ont été transférées des compétences, une fiscalité propre et une fonction de maîtrise d'ouvrage. Ces intercommunalités ont connu un accroissement considérable à partir de la loi Chevènement de 1999, certains n'hésitant pas à qualifier le fait intercommunal de « révolution silencieuse »⁷⁵. Selon la Direction Générale des Collectivités Locales⁷⁶, elles concernent au 1er janvier 2010 94,8% des communes et 89,1% de la population.
- L'intercommunalité de coordination et de contractualisation, constituée des pays, des agglomérations et des Parcs Naturels Régionaux et définie par la loi Paysage de 1993, la loi Pasqua de 1995 et la loi Voynet de 1999. Elle apporte des fonctions de mobilisation et de concertation permanente entre les élus, d'autres acteurs et la population ainsi que des fonctions d'élaboration et de suivi d'actions en multi-partenariat basées sur des chartes de développement.
- L'intercommunalité de planification qui repose sur les documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale (Schéma de Cohérence Territoriale - Scot) et communale (Plans Locaux d'Urbanisme - Plu) définis dans la loi Solidarité Renouvellement Urbain de 2000. Il s'agit ici d'établir des orientations d'aménagement et d'urbanisme spatialisées et cartographiées, formalisées ensuite dans des documents à valeur prescriptive.
- L'intercommunalité de gestion, la plus ancienne, qui vise à mutualiser des moyens pour la réalisation de services techniques (eau, assainissement, électricité, déchets) par le biais de syndicats intercommunaux

La réforme en cours des collectivités territoriales vise à simplifier d'ici 2012 la carte de l'intercommunalité en renforçant les intercommunalités institutionnelles au détriment des pays et des syndicats de gestion, amenés à disparaître.

Les travaux de recherche en intelligence territoriale ont largement étudié le cas des pays qui constitue un type d'intercommunalité de coordination (Bertacchini, 2000; Herbaut, 2002; Le Groupe Going et Bertacchini, 2004; Bertacchini et Boutin, 2007; Bertacchini et Herbaut, 2007). Pour notre part, nous nous intéressons surtout dans cette recherche à l'intercommunalité de planification qui peut recouvrir plusieurs intercommunalités institutionnelles ainsi que des pays, voire des parcs naturels régionaux, et qui s'inscrit dans un mouvement plus vaste de relance de la planification

⁷⁵ Déclaration de M. Christian Poncelet, président du Sénat, lors des Etats généraux des élus locaux du 27 janvier 2006 à Besançon sur le thème de l'intercommunalité.

⁷⁶ <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/> (consulté le 15 avril 2010)

stratégique en Europe. Si pour des raisons de réglementation et de manque de légitimité politique développées ci-dessous, les intercommunalités se sont jusqu'à présent cantonnées dans un rôle d'exercice de compétences essentiellement techniques (transports, déchets, assainissement, ...) et découpées en domaines (cf tableau 7 ci-dessous), il apparaît de manière évidente à travers le pilotage d'instruments d'aménagement tels que les schémas de cohérence territoriale qu'elles assurent aussi une compétence générale et transversale de coordination de l'action publique territoriale.

| Type d'intercommunalité | Compétences obligatoires | Compétences optionnelles |
|----------------------------|---|---|
| Communauté urbaine | <ul style="list-style-type: none"> - Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire - Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire - Politique de la ville dans la communauté : gestion des services d'intérêt collectif (notamment eau et assainissement) - Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie | |
| Communauté d'agglomération | <ul style="list-style-type: none"> - Développement économique - Aménagement de l'espace communautaire - Equilibre social de l'habitat - Politique de la ville dans la communauté | Au moins 3 compétences parmi les 6 suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - création ou aménagement et entretien de voirie et de parkings d'intérêt communautaire - Assainissement - Eau - Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire - Action sociale d'intérêt communautaire |
| Communauté de communes | <ul style="list-style-type: none"> - Aménagement de l'espace - Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté | Au moins un des 5 groupes suivants : <ul style="list-style-type: none"> - Protection et mise en valeur de l'environnement - Politique du logement et cadre de vie - Création, aménagement et entretien de voirie - Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et d'enseignement préélémentaire et élémentaire - Action sociale d'intérêt communautaire |

Tableau 7 : Les compétences des intercommunalités institutionnelles (Source : adapté du " Guide pratique de l'intercommunalité ", (DGCL, 2006)).

VII.2.2. Une légitimité politique à construire

A l'occasion des dernières élections municipales de 2008, malgré la banalisation du fait intercommunal et l'intérêt de la population⁷⁷, l'intercommunalité a été une nouvelle fois considérée comme le parent pauvre des discours des candidats, même s'il n'est pas occulté, et ce pour des raisons multiples largement analysées par la communauté scientifique (Cadiou, 2009b; Le Saout, 2009; Thomas, 2009).

Pour Le Bras et de La Guéronnière (2009), « *tant que la désignation des délégués communautaires se fera sur des bases communales, l'intercommunalité ne s'imposera pas comme une thématique dominante dans les campagnes municipales ou alors a minima comme un guichet. Les candidats, en diluant la thématique intercommunale, ne font rien d'autre que de dire ce que représente l'intercommunalité pour eux : un outil fonctionnel à disposition des communes* ». Giovannelli abonde dans ce sens en considérant que l'absence de désignation des élus intercommunaux au suffrage universel constitue un handicap majeur à leur reconnaissance par les habitants : « *En démocratie, il n'y a pas de lien plus important, plus fort entre les citoyens et les élus que l'élection. C'est une question décisive, et tant que les intercommunalités seront élues au second degré, il n'y aura pas de progrès significatifs dans ce domaine de la reconnaissance : elle transitera obligatoirement par les communes* » (Giovannelli, 1998).

Une des conséquences de la non-élection au suffrage universel des intercommunalités est un mode de fonctionnement basé sur le consensus et faisant qu'aucune décision ne peut être prise sans prendre en compte l'avis des maires. Certains auteurs n'hésitent pas à parler même d'une véritable « *municipalisation de l'intercommunalité* » (Cadiou, 2009b). Certes, ce fonctionnement garantit la stabilité des structures intercommunales et l'apprentissage de fond par les élus de cette nouvelle échelle de réflexion. Mais à l'inverse, il freine l'expression de choix d'aménagement et de développement au niveau supra-communal, chaque commune désirant maîtriser sa propre situation et chaque maire voulant préserver sa double légitimité de proximité et de responsabilité.

Jusqu'à présent, la possibilité d'une élection au suffrage universel avait été proposée et débattue avant chaque loi sur l'intercommunalité mais avait été toujours remise à plus tard pour ne pas déstabiliser les communes et les maires. La dernière réforme en date des collectivités territoriales qui vient d'être votée (loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010) traite enfin de ce point puisque les conseillers communautaires, autrefois élus par les conseils municipaux de chaque commune, seront désormais directement élus par les citoyens dans le cadre des élections municipales par un système

⁷⁷ À la question « Pensez-vous qu'il est très important, important ou peu important que les grands projets et les domaines de compétence de votre structure intercommunale soient placés au cœur des débats et des programmes des candidats lors des élections municipales de mars 2008 ? », 43 % répondaient « Très important », et 49 % « Important », soit un total de 92 % (enquête IFOP menée en septembre-octobre 2007 pour le compte de Association des Collectivités de France).

de « fléchage » amenant les premiers de liste à siéger au conseil municipal et au conseil communautaire. Mais ce nouveau mode d'élection, qui semble renforcer la légitimité démocratique des délégués communautaires sans affaiblir les maires et l'échelon communal, ne semble toutefois pas en mesure de créer un véritable lien démocratique entre élus intercommunaux et citoyens électeurs comme celui qui aurait pu être établi sur la base d'un projet intercommunal distinct et soumis au vote (Thomas, 2009). Une telle approche aurait facilité ce que Joseph Fontaine appelle une « *identité cohésive* » en faisant accéder l'agglomération à un statut de circonscription politique, à l'avènement d'un territoire social procédant d'une communauté humaine et citoyenne, et non pas seulement sous la seule domination d'un pouvoir politique et technocratique (Fontaine, 2009).

VII.2.3. Des besoins inédits de connaissance territoriale multi scalaire et une redistribution des relations de pouvoir

La sociologie de la quantification nous a appris que les instruments de mesure servaient, pour un gouvernement donné, à la fois à connaître l'objet gouverné mais aussi à légitimer son intervention sur cet objet.

Les intercommunalités mais aussi des villes et des communes se sont progressivement dotés de ressources informationnelles, notamment basées sur des systèmes d'information géographique⁷⁸ et leurs outils de gestion, pour développer une connaissance de leurs propres territoires. Une enquête menée en 2010 auprès des communes montre que 44% des communes sont désormais équipées de SIG et 8% prévoit de le faire à court-terme (IDATE et AMF, 2010). Il n'est pas rare aussi que les intercommunalités développent des services SIG et en fassent bénéficier les communes membres. D'abord centrés sur des outils métiers dédiés à la mise en œuvre de leurs champs de compétences (réseaux, voirie, déchets, transports, développement économique, urbanisme, ...), les intercommunalités commencent elles aussi à déployer des dispositifs, ou à s'insérer dans les infrastructures de données régionales⁷⁹ ou nationales⁸⁰ leur permettant de disposer de données de référence mutualisées, pour faciliter la construction de leurs propres visions stratégiques.

⁷⁸ Le bureau d'étude IETI Consultants tient à jour depuis plusieurs années un observatoire de la géomatique qui donne un panorama des structures équipées de SIG. <http://www.ieti.fr>

⁷⁹ C'est le cas par exemple du CRIGE (Comité Régional de l'Information Géographique) dans la région PACA, de la Plateforme Publique de l'Information Géographique (PPIGE) dans le Nord Pas de Calais, ou plus récemment de l'association SIG LR en Languedoc-Roussillon.

⁸⁰ Des infrastructures nationales telles que le Géoportail, le SINP (Système d'Information Nature et Paysage), le SI-Eau (Système d'Information sur l'Eau) ou internationales (Inspire, Google Earth.).

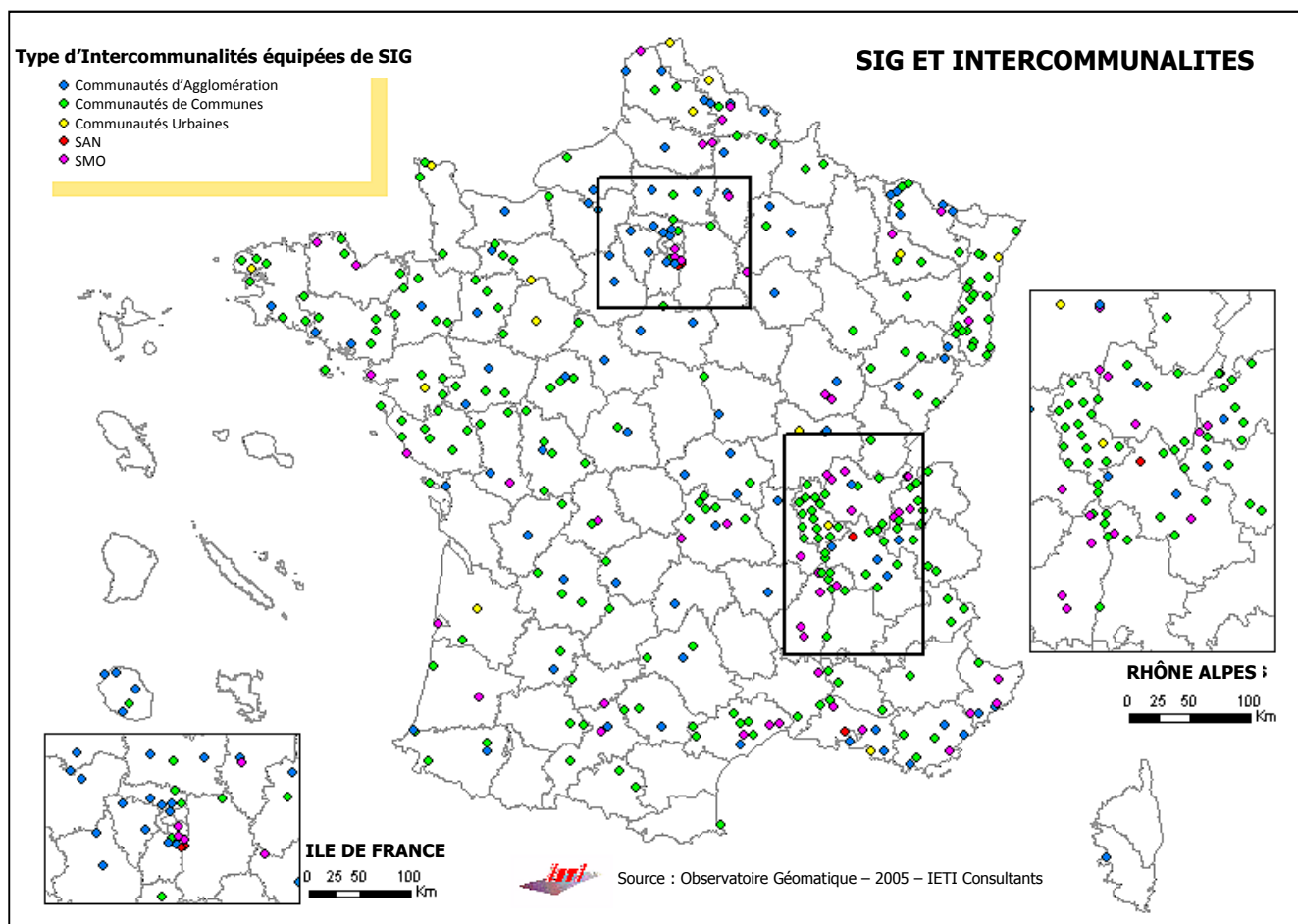


Figure 15 : Carte des intercommunalités équipées en SIG en 2005 (source IETI Consultants)

Aux échelons intermédiaires, les Régions, parfois les départements, et dans une moindre mesure les pays ou les parcs naturels régionaux, créent des lieux de mutualisation de l'information locale, de production ou d'acquisition de référentiels et d'échanges d'expériences (cf. supra). Ces structures se sont d'ailleurs réunies au sein du Réseau des Centres Régionaux d'Information Géographique (Dewynter et Ladurelle-Tikry, 2009).

De son côté, l'Etat a développé au cours du siècle dernier de remarquables instruments d'objectification à l'échelle du territoire national (données statistiques de l'INSEE, données cartographiques de l'IGN, ...). Mais il ne s'est paradoxalement jamais doté d'une doctrine de territorialisation de ses politiques avec les instruments nécessaires à une connaissance fine et intégrée des territoires locaux (Feyt, 2007). Il l'a fait uniquement de manière sectorielle dans certains domaines tels que la cartographie du risque d'inondation (Le Bourhis, 2007) ou la statistique publique (Desrosières, 1994) où il disposait encore, à travers ses grands corps d'ingénieurs, d'une incontestable supériorité technique.

Le contexte a radicalement changé ces dix dernières années avec l'accroissement des capacités d'expertise des collectivités territoriales et l'attraction des ingénieurs vers la fonction publique

territoriale (Cadiou, 2009a). L'Etat tente désormais de réagir en cherchant à se doter d'une expertise transversale des territoires à des échelles plus locales pour préserver sa légitimité d'intervention au delà de sa capacité à diriger à distance. Cette redistribution des cartes entre l'Etat et les collectivités est soulignée par Grégoire Feyt : « *Du côté de l'Etat, la culture de la prescription, de la conception et du contrôle qui avait jusqu'alors prévalu ne conférait à la connaissance sur les territoires qu'une importance subalterne : avec la redistribution des compétences opérée au profit des collectivités, la connaissance supra-/inter-/trans-territoriale devient soudain la carte à jouer pour fonder ou conserver une légitimité technique vis-à-vis des collectivités locales* » (Feyt, 2007, p.240).

Ce changement a été douloureux pour l'Etat car il repose sur le constat qu'il ne peut plus rester dans une position de surplomb d'où il dicte ce qu'il considère être l'intérêt général : la société réclame de plus en plus de comprendre le sens des décisions et les collectivités territoriales sont désormais en mesure de proposer une contre expertise et surtout d'opposer un projet politique pour le territoire qui renforce leur légitimité. Avec la décentralisation, le local n'est plus un échelon subalterne mais au contraire un niveau plus central du fait de la nécessité des approches partenariales pour élaborer des projets de territoire.

Les enjeux cognitifs et en termes d'expertise pour l'Etat varient selon ses missions ou tout au moins, celles qu'il choisira ou sera en mesure de conduire :

- Dans le cadre de ses missions régaliennes, en particulier la gestion des risques (naturels, technologiques, industriels), un premier défi est désormais d'arriver à intégrer les enjeux de développement territorial et les projets portés par les collectivités territoriales dans l'élaboration des documents de prévention des risques, plutôt que d'imposer des contraintes basées sur une stricte application de la loi (Bouchet, Bertacchini et al., 2008).
- Dans un rôle de régulation de l'action publique locale, voire de partenariat, les enjeux portent sur des échelles interscalaires inédites (massifs, régions, bassins de vie, Inter Scot,...) lui permettant de dépasser les capacités d'observation des intercommunalités souvent circonscrites à leur périmètre géographique d'intervention. Il s'agit pour ses services de développer une capacité à comprendre les scènes géopolitiques locales qui mettent en place ses politiques d'encadrement (Scot, Sage, ...), éventuellement à les recadrer pour intégrer les orientations de l'Etat central (lutte contre l'étalement urbain et les émissions de gaz à effet de serre, compétitivité, ...). Il doit également être en mesure d'accompagner le développement local en comprenant les effets de ses grands projets (ligne TGV, infrastructure autoroutière, ensemble industriel, ...) et de ses nouvelles politiques redistributives (rénovation urbaine, pôles d'excellence, ...), ce qui suppose là aussi de mettre en œuvre des dispositifs cognitifs spécifiques (à la fois en terme de contenu et de modalités d'animation pour la réflexion collective).

Dans tous les cas de figure, l'analyse des documents sur la réforme de l'Etat qui traitent des innovations pour améliorer la connaissance des territoires met en évidence la place centrale de l'approche spatiale et des SIG (Jaillet, 2004). Les enjeux sont autant cognitifs que relationnels, notamment sur les rapports entre les services de l'Etat et les élus : « *La mise en place de SIG de qualité produit sur les rapports avec les élus les mêmes effets qu'un intense effort de conviction. Et, à ce titre, donne aux Services un second souffle réel à ne pas négliger. Le SIG est en effet une cartographie de faits, donc peu suspecte. Le maire étant en outre le spécialiste des faits, il se trouve que la cartographie des faits, c'est la mise en image de son savoir rassemblé ... Elle est donc un signe de reconnaissance puissant. Et il est normal qu'il y ait eu, qu'il y ait toujours, gratification à être celui qui l'apporte* » (Jaillet, *op.cit.*).

Les Ministères en charge du développement durable et de l'agriculture sont en train de faire converger depuis 2006 leurs propres systèmes d'information (outils, données, méthodes, organisation), y compris jusqu'au niveau des services déconcentrés aux échelons régionaux et départementaux en s'appuyant sur les technologies Web et les normes d'interopérabilité portées par la Directive Inspire (Merrien, 2010). Au niveau régional, certaines préfectures ont commencé à mettre en place des plates-formes de partage de l'information géographique, dont l'application Prodiges, en les ouvrant aux collectivités territoriales intéressées.

VII.2.4. Une communication publique spécifique

Chaque nouvelle structure territoriale se dote de moyens d'information et de communication pour accroître sa visibilité, rendre compte de ses actions et asseoir sa légitimité, voire pour susciter un sentiment d'appartenance à cette nouvelle structure (Boure, 1992). Les intercommunalités nouvelles arrivées n'échappent pas à la règle (Paillart, 1993; Fourdin et Poinclou, 2000). Elles contribuent ainsi à la complexification d'un paysage médiatique local déjà saturé par les institutions plus anciennes (Zemor, 2005), à la fragmentation d'un espace public de délibération (Girod, 2003), en multipliant les représentations contradictoires des territoires à de nouvelles échelles (Pagès, 1997).

Monique Fourdin et Jean-Baptiste Poinclou (2000) estiment que la spécificité de la communication intercommunale est essentiellement liée à la question de l'identité intercommunale : « *Elle devrait être recherchée du côté de l'existence ou de l'inexistence d'une identité des structures intercommunales qu'il convient d'appréhender à travers trois dimensions : l'identité que l'on peut qualifier de territoriale, c'est-à-dire la spécificité du périmètre intercommunal ; l'identité institutionnelle, puisque les intercommunalités ont des compétences différentes et spécifiques par rapport aux collectivités locales ; également l'identité politique puisque le mode d'élection des représentants (...) et l'articulation entre le niveau communal et intercommunal posent question* ».

Rendre signifiante l'intercommunalité suppose de déployer un système symbolique de codes, de signes, de référents partagés, pour représenter à la fois l'institution, son espace géographique d'intervention et ses actions liées à ses compétences (Huron et Spieth, 2009). Ce système contribue ainsi à faire émerger le nouveau territoire au niveau social et politique au delà du simple espace biophysique (le 1^{er} plan du métamodèle de Schwarz).

L'absence d'élection au suffrage universel prive déjà les intercommunalités de ce moment de visibilité maximale aux yeux des habitants et principale source de légitimité pour les élus. Les productions symboliques doivent donc provenir d'autres sources et d'autres événements.

La question du périmètre de l'intercommunalité constitue un premier objet de débat et d'émergence du fait intercommunal, surtout quand il échappe aux élus et techniciens et est relayé par les médias locaux. Le sujet est d'autant plus porteur qu'il soulève des enjeux d'inclusion et d'exclusion, d'identité (qui sommes nous ou que voulons nous être) et d'altérité (en quoi nous démarquons nous des territoires voisins). Les paramètres conduisant à la définition du périmètre de l'intercommunalité, première étape imposée par la loi, sont multiples et se limitent très rarement à un choix qui aurait été imposé par le préfet (Négrier, 2002) : histoire locale de la coopération intercommunale (Moquay, 1996) et héritage politique local, leadership politique, fiscalité, partage des compétences entre communes et intercommunalités, représentation politique au conseil communautaire, poids des autres territorialités (canton dans les communautés de communes rurales, limites départementales et régionales quasi infranchissables), stratégies défensives (communes rurales contre communes urbaines, communes périphériques contre ville centre) (Giblin, 2005). Compte-tenu de cette multi-dimensionnalité, il est ainsi largement admis qu'il n'existe pas de découpage intercommunal optimal (Ortiz, 1994; Tesson, 2010) et qu'il vaut mieux tenter de rechercher un périmètre « *consistant* », c'est-à-dire qui permet à la fois d'établir les enjeux et de porter politiquement et techniquement des projets.

La communication publique par les structures intercommunales est un autre vecteur contributif de reconnaissance de cet échelon territorial (de La Guéronnière et Le Bras, 2009). Au delà de leurs dénominations qui contribuent à leur identité, les intercommunalités se sont progressivement professionnalisées en matière de communication, surtout pour les plus importantes, comme le montre par exemple une enquête menée en 2008 : 91% des communautés d'agglomération disposent d'un service de communication contre seulement 42% dans les communautés de communes (AdCF et Communes, 2008). Elles se sont aussi dotées des supports communicationnels

classiques : une enquête⁸¹ menée durant l'été 2008 par l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) et l'agence de communication publique IDcommunes montre que 95% des intercommunalités disposent d'un logo (Pagès, 1996; Heilbrunn, 2001)⁸², 84 % d'un journal intercommunal (majoritairement trimestriel ou semestriel) et 94 % d'un site internet (contre 40% pour les communes selon une enquête de l'IDATE menée en 2010⁸³).

Mais cette forme de communication entre souvent en tension avec celle menée à l'échelle communale. A titre d'exemple, les services de communication de l'intercommunalité et de la ville centre restent indépendants dans 93% des cas (97% pour les communautés d'agglomération), même si une coordination entre les deux niveaux arrive en 3^{ème} position des attentes des communicants intercommunaux. Ces tensions fréquentes, ou tout au moins cette ignorance entre les deux échelons médiatiques, mises en évidence aussi sur des cas particuliers (Houillier-Guibert, 2009), ne sont que la conséquence logique du mode d'élection qui incite les élus communautaires à privilégier la communication au niveau communal, d'où ils tirent leur légitimité, au détriment de l'affirmation du projet intercommunal (Poinclou, 2002).

Ces formes de communication par les supports institutionnels ne sont toutefois pas exemptes de critiques. Pour Christian Le Bart, elles tendent « à éclipser toute distorsion politique ou idéologique ... à donner une vision apaisée, déproblématisée, en un mot euphorique » aboutissant ainsi à l'image d'une « cité idéale » (Le Bart, 2000).

D'autres éléments portés par les services de communication contribuent à la mise en visibilité de l'intercommunalité : événements festifs ou culturels, valorisation des grandes figures locales, du patrimoine remarquable, etc... C'est le cas également des inscriptions visibles de l'action intercommunale dans le plan physique, et ceci d'autant plus que la plupart des compétences d'une intercommunalité sont de proximité et se traduisent matériellement sous la forme d'équipements ou de services dans différents domaines (culture, sport, transport collectif, développement économique, ...).

Par contre, l'instabilité des périmètres actuels des intercommunalités liée à la réforme en cours (2010-2012) pour en simplifier encore la carte (par fusions de structures existantes, détachement ou rattachements de communes) complique la communication intercommunale et nécessite des adaptations permanentes.

⁸¹ Enquête (36 questions ouvertes et 1 fermée) administrée par e-mail du 27 avril au 7 mai 2008 auprès de 1867 directeurs de communication ou DGS d'intercommunalités (sur un total d'environ 2500 communautés territoriales). 319 réponses ont été reçues.

⁸² Pour Heilbrunn, le logo « a la charge de condenser de façon graphique et visuelle un ensemble de valeurs et de croyances partagées par les acteurs d'une organisation ».

⁸³ Cette enquête montre toutefois que les 60% de communes sans site Web sont des communes rurales de moins de 500 habitants. Source : IDATE, and AMF, 2010, Enquêtes communes et TIC 2010. Pratiques et politiques des communes de 0 à 100 000 habitants. Synthèse de l'étude, 10p.

Toutefois, cet ensemble d'activités communicationnelles plutôt descendantes sur l'institution intercommunale, son périmètre, ses compétences, ses réalisations, même s'il demeure indispensable et valorise de plus en plus la proximité à travers la figure de l'habitant (Girod, 2003), reste insuffisant pour faire émerger le territoire intercommunal dans sa dimension symbolique, collective et identitaire correspondant au troisième niveau du métamodèle de Schwarz. Comme Christian le Bart, nous pensons que prise seule, la communication publique locale apporte « *une contribution ambiguë à la démocratie locale* » en laissant penser, sur le mode de l'évidence, que la démocratie peut se résumer à l'information (Le Bart, 2000).

Les médias locaux constituent un autre acteur central de mise en visibilité du territoire intercommunal, et ce d'autant plus qu'ils sont plus enclins à couvrir des événements de proximité que l'intercommunalité est en mesure de leur fournir. Cela ne signifie pas pour autant une contribution clairement identifiée de ces médias à l'espace public communautaire au côté des autres sources d'information.

La professionnalisation des services de communication des collectivités (cf. supra) et des journalistes locaux, l'usage croissant d'internet par ces mêmes journalistes (Pélissier, 2002b) et les exigences de rentabilité des groupes de presse ont contribué ces dernières années à modifier les relations entre les élus et ces journalistes (Lemieux, 2002) comme cela a été le cas auparavant entre les services de communication des entreprises et les journalistes (Messika, 1994). La principale conséquence est une nouvelle division du travail d'information locale. Les élus et leurs services de communication des collectivités ont non seulement capté une part conséquente du travail d'information directe du public (par les sites Web et les bulletins distribués directement dans les boîtes aux lettres), mais ils sont souvent en mesure d'alimenter les médias locaux en dossiers de presse ou de réserver à certains l'exclusivité de « coups médiatiques ». Ce « pré-mâchage » du travail journalistique qui produit un cadrage des faits est d'autant plus efficace que les journalistes locaux manquent souvent de temps et de moyens pour rechercher par eux même une information alternative, pour se former sur les nouveaux sujets pointus de l'intercommunalité et pour trouver des angles de médiatisation compréhensibles pour les lecteurs (Poinclou, 2002). A partir d'une analyse fine des relations complexes entre les élus et les « *localiers* »⁸⁴, Jacques Le Bohec s'interroge lui aussi sur les contributions ambiguës de ces acteurs à l'espace public local démocratique (Le Bohec, 2000). Enfin, à l'image du territoire que nous avons présenté comme un système ouvert et non fermé, l'espace médiatique local est lui aussi pris dans un environnement médiatique englobant et

⁸⁴ Terme du jargon journalistique pour désigner les rédacteurs-photographes qui produisent les pages locales des journaux de la presse régionale.

multiscale qui agit sur la représentation des situations par les acteurs territoriaux et les habitants (Maigret, 2000).

Nous voyons donc que la communication publique et les médias apportent des contributions contrastées à l'espace public local. Leur rôle reste néanmoins central, surtout pour la partie de population qui reste à distance des scènes directes de la démocratie intercommunale, même s'il existe d'autres contributions basées sur des médiations techniques ou par l'interaction en face à face.

L'enjeu majeur semble résider dans la capacité à distinguer les différentes stratégies médiatiques à l'œuvre dans l'espace public local et à promouvoir autant que de possible l'expression d'une pluralité de points de vue sur la question de l'intercommunalité.

De nombreux auteurs insistent sur l'importance d'un élément supplémentaire, le projet de territoire, vecteur d'identité et de territorialité, ainsi que les dynamiques collectives qui accompagnent son élaboration et sa mise en œuvre (Legendre, 1976; Clément, 1999; Bratosin, 2003; Bertacchini et Quoniam, 2004; Panico et Poulle, 2005; Lajarge et Roux, 2007). Nous pouvons citer à titre d'exemple citer Le Bras et de La Guéronnière (2009) pour qui « *le processus de construction du projet intercommunal constitue le meilleur outil pour nourrir et spécifier la dynamique communautaire ; conduisant en effet à la production d'un référentiel, c'est-à-dire d'un ensemble de représentations, de valeurs et d'idées, il est à même de donner sens à la démarche engagée par les édiles locaux* ». A défaut d'être abordé durant les campagnes électorales du fait du mode actuel de désignation des élus communautaires, le projet intercommunal peut néanmoins être construit à d'autres occasions. Nous allons maintenant détailler cette notion de « projet de territoire » en revenant dans un premier temps sur les multiples acceptions que recouvrent ces termes.

VII.3. Le concept de projet de territoire

VII.3.1.1. De l'utilité du concept de projet

VII.3.1.1.1. Le projet comme réponse systémique à un avenir incertain

La notion de projet s'est imposée et généralisée dans les politiques publiques, et de manière plus générale dans la société toute entière. Comme le souligne le sociologue Philippe Labbé, la vague du projet a inondé à partir des années 1970-1980 tous les champs, du social à la formation en passant par le management (Labbé, 2008). Cette émergence s'explique selon lui par le basculement après le premier choc pétrolier d'une société relativement protégée, basée sur une économie de distribution, à une société déterminée par une économie de marché rendant l'avenir beaucoup plus incertain

(Callon, Lascoumes et al., 2001). On est ainsi passé d'une société de la complication, où la rationalité cartésienne était en mesure d'apporter des réponses, à une société de la complexité, de l'incertitude⁸⁵, qui explique et justifie l'émergence du concept de projet comme forme aboutie de la structuration d'une pensée moderne. Certains auteurs vont même plus loin en parlant même « *d'indécidabilité due à une combinaison d'incertitudes scientifiques, de légitimités concurrentes, de pratiques elles-mêmes soumises à des évolutions imprévisibles* » (Mormont et Hubert, 2008) Pour Edgar Morin (1990), « *le projet est une façon de naviguer dans un archipel d'incertitude* ». Le succès du projet serait ainsi inversement proportionnel à la stabilité de la société et à la prévisibilité de son futur.

Chez les professionnels de l'aménagement, l'architecte urbaniste Michel Chiappero confirme cette généralisation de la pratique du projet en soulignant l'influence considérable dans ces milieux de l'ouvrage fondateur « *l'Anthropologie du projet* » du psycho-sociologue Jean-Pierre Boutinet (1992) : « *Chaque échelle, nous pourrions dire chaque objet territorial, de l'espace public à l'agglomération est ainsi devenu un support possible d'expression d'une intention, d'un projet* » (Chiappero, 2003, p.84). Pinson explique le succès du projet du fait du basculement vers une approche systémique : « *Le projet relève très clairement d'une vision systémique de l'action publique urbaine. Dans un contexte incertain et pluraliste, la capacité d'action d'une ville ne relève pas uniquement de la capacité de mobilisation des élus et des technostructures urbaines, mais de celle des élites urbaines dans leur ensemble. Face à un environnement changeant, il faut constituer une capacité de la ville à réagir comme un système face aux menaces et aux opportunités qu'offre son environnement* » (Pinson, 2006, p.636). Pour cet auteur, les documents d'urbanisme et de planification en France et plus largement en Europe sont de plus en plus conçus comme des instruments de mobilisation sociale, des supports de dialogue autant, sinon plus, que comme des outils de réglementation de l'usage des sols et d'allocation des droits à construire (Pinson, 2006, p.635).

D'autres auteurs soulignent toutefois les dangers du projet (Panico et Poulle, 2005) : en phase avec une société de l'individualisme et de la compétition dont il exprime les valeurs (choix, innovation, volonté d'entreprendre, responsabilisation, réussite personnelle, ...), le projet implique une nouvelle manière d'être soi qui n'est pas à la portée de tout le monde (ni le souhait) et peut générer ou renforcer l'exclusion. Cette critique de la « dictature du projet » peut s'étendre du projet individuel au projet collectif à l'échelle du territoire. Avec la décentralisation et l'abandon d'un projet collectif et redistributif national au profit de projets plus locaux en compétition les uns par rapport aux autres, les risques de voir des territoires perdants sont bien réels pour ceux démunis de facteurs d'attractivité,

⁸⁵ L'incertitude est distinguée du risque par Calon, Lascoumes et Barthe (2001) cités par Pinson (2006, p.636) : « *Le risque désigne un danger bien identifié* » (p.37) alors que dans le cas des incertitudes « *On sait qu'on ne sait pas, mais c'est à peu près tout ce que l'on sait : il n'y a pas de meilleures définitions de l'incertitude* » (p.40). Les risques peuvent être gérés par des dispositifs ou des décisions élaborées a priori. Ce n'est pas possible pour les incertitudes qui supposent une réactivité et des adaptations permanentes au cœur des processus d'intelligence territoriale.

de capacités « *d'autocéphalité* » (le droit de se gouverner, de corriger ses erreurs par soi-même) pour reprendre un terme de Max Weber cité par Moquay (2001). Il existe aussi des risques de dissonance entre les valeurs qui sous-tendent les projets individuels, les projets locaux d'un groupe social et celles qui fondent le projet de territoire porté par des acteurs publics reconnus institutionnellement.

VII.3.1.1.2. Un concept équivoque source de confusions

Pour autant, le concept de « projet » est loin d'être univoque et prête ainsi à de nombreuses confusions, y compris à l'intérieur du champ de l'aménagement et du développement territorial comme le souligne un expert de Mairie-Conseils, une structure d'appui aux collectivités locales : « *Il est toutefois remarquable que ce concept incontournable (ndlr : le projet de territoire) pour la structuration d'un territoire constitue un de ces mots louches qui ont perdu leur âme et que chacun met à la sauce qui lui convient, comme s'il s'agissait d'un fourre-tout* » (Clément, 1999). Certains qualifient de projet ce que d'autres considèrent comme de l'intercommunalité de gestion (déchets, assainissement, ...). Comme le notent Fourdin et Poinclou « *bien peu d'intercommunalités se sont créés autour d'un projet ; l'objectif initial est souvent de parvenir à réaliser des économies d'échelle en faisant coopérer les communes d'un même bassin. Il n'est donc pas étonnant que la communication de projet serve parfois de palliatif à l'absence de programme politique de développement territorial, proposé, défendu et assumé par les élus intercommunaux* » (2000, p.289).

Aussi est-il nécessaire de revenir sur la notion même de projet pour tenter de comprendre ce qui prête à confusion. Nous nous appuyons pour cela sur la tentative de typologie du projet faite par Tilman (2004) et résumée dans la figure suivante.

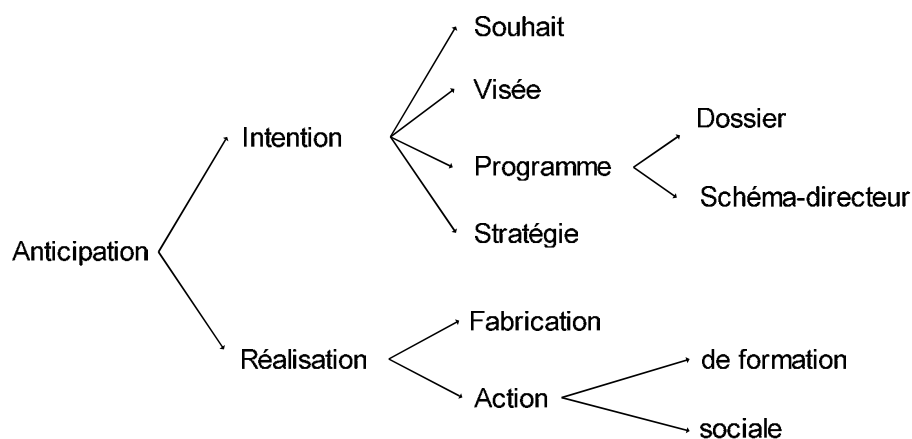


Figure 16 : Typologie de la notion de projet (adapté de Tilman, 2004)

L'anticipation, que l'auteur définit comme « *ce mouvement de la pensée qui imagine ou vit à l'avance l'avenir* », constitue le sens le plus général et commun qui traverse tous les usages du terme « projet ». Il s'agit de prévoir un futur différent du présent que la volonté et l'action qui

découlent de cette projection rendront possible. Projection et volontarisme sont donc liés : le projet ne se limite pas à un imaginaire pur, il se transforme en desseins réalistes et accessibles.

Ce travail d'anticipation peut prendre ensuite deux directions, *l'intention* et *la réalisation*.

Le projet-intention correspond à l'idée de ce que l'on compte faire, de ce que l'on veut réaliser. L'intentionnalité est explicite, elle dépasse le stade de la prise de conscience. Le résultat attendu peut être exprimé et communiqué de manière discursive ou par d'autres langages. Il reste toutefois au stade des idées et ne se confond pas avec la mise en œuvre. Les quatre sous-rubriques qui spécialisent la notion d'intention correspondent à des degrés croissants de clarté et de détails :

- **Le projet-souhait** reste à l'état de l'expression d'un désir sans encore de vision claire de ce qu'exigera sa matérialisation.
- **Le projet-visée** oriente déjà la pensée vers un but ultime, un horizon, et donne ainsi du sens à l'action. Cet horizon inspirera et légitimera les efforts des individus ou des collectifs qui s'investissent dans le projet. Nous l'appellerons également **projet-stratégie**. Il vise comme le programme à atteindre un objectif mais reste flexible dans les modalités de l'action pour pouvoir s'adapter aux événements internes et externes qui surgissent.
- **Le projet-programme** traduit le passage dans l'univers de la conception. C'est le chemin à emprunter pour atteindre l'horizon de sens pointé par la visée. Des choix raisonnés sont faits pour définir en fonction des contraintes la suite d'actions à accomplir pour arriver à un résultat. Ce travail de conception débouche sur deux produits possibles, le dossier et le schéma-directeur. Le dossier comprend en général les objectifs, les grandes étapes de l'action et les moyens nécessaires. Il apporte des propositions aux demandes de commanditaires, de décideurs ou sert à solliciter des financements auprès de bailleurs de fond. Il permet aussi à ses promoteurs de construire des discours qui servent à justifier les actions envisagées et convaincre les interlocuteurs. De son côté, le schéma-directeur n'est pas destiné aux commanditaires ou aux financeurs mais aux réalisateurs, aux exécutants et aux gestionnaires. Il sert de guide pour l'action elle-même en définissant le plus précisément possible son déroulement, les modalités de mobilisation des ressources au cours du temps et la répartition du travail entre les intervenants.

Le projet-réalisation se focalise quant à lui sur les activités liées à l'exécution d'une intention, au delà de la programmation. Ce type de projet correspond à l'action de rendre réel, de concrétiser les intentions affichées et se décline en deux sous-types :

- **Le projet-fabrication** utilisé pour désigner la production d'objets matériels, comme un produit industriel mais aussi un bâtiment, une route, une place publique, une station d'épuration, un

réseau de télécommunication, etc. Selon Tilman (*op.cit.*), la qualification de « projet » pour désigner l'acte de faire et plus uniquement la conception résulte d'un glissement sémantique progressif du terme dans l'univers professionnel.

- **Le projet-action** qui sort du registre matériel pour rentrer dans le monde de l'humain pour désigner l'action de transformation à partir d'un plan établi de la réalité sociale, d'une situation donnée par des acteurs sociaux, individuels ou collectifs. Ce type de projet peut viser par exemple à obtenir une modification du cadre de vie ou de travail, ou encore à remédier à des dérives tropiques environnementales par un changement de pratique de certaines catégories d'acteurs, comme la lutte contre les gaspillages d'énergie ou d'eau potable chez les particuliers.

VII.3.1.1.3. La confusion entre l'intention et la réalisation

De notre point de vue, une des raisons qui amène à la confusion autour du concept de projet mentionnée plus haut est le mélange entre *l'intention* et *la réalisation*.

Certes, les deux sont intimement liées comme le souligne Tilman (*op.cit.*) : « *Au fond, il n'y aurait projet que s'il y a combinaison des deux dimensions. Une intention qui ne chercherait pas à se concrétiser ne serait que rêverie ; une réalisation qui n'aurait pas été pensée ne serait qu'agitation* ». Mais la confusion vient du fait que la distinction n'est pas clairement exprimée dans les discours des acteurs qui parlent de « projet » sans en préciser la nature. Dans le domaine territorial, en étant caricatural, cela revient à employer un même terme pour désigner à la fois la planification stratégique et l'aménagement concret.

Si l'on se réfère aux travaux en philosophie de l'esprit sur la question de l'intention (Bratman, 1987; Searle, 1990), la distinction est pourtant clairement faite entre ce qui relève d'une « intentionnalité dirigée vers le futur » (branche « intention » de la figure 16) et ce qui relève de « l'action intentionnelle » (branche « réalisation » de la figure 16).

Dans sa thèse sur l'activité de projet en aménagement urbain, Arab (2004, pp.27-29) s'appuie sur plusieurs sources, (en particulier Claude, 2000; Ingallina, 2001) pour distinguer trois grands types de projets urbains en fonction de leur emprise dans le temps et l'espace et de leur matérialité ou pas : le projet d'édifice (ou « projet architectural »), le projet urbain complexe (ou « grandes opérations d'urbanisme ») et le projet de territoire (ou encore « de planification stratégique », « de ville », « d'agglomération », « de développement »).

Les deux premiers types correspondent à des projets d'aménagement. Le « projet d'édifice » correspond selon l'auteur à l'acception la plus traditionnelle de la notion même de projet dans le champ urbain et est délimité sur des périodes courtes (souvent inférieure à cinq ans) et des micro-territoires. Le « projet urbain complexe » se traduit aussi par une transformation concrète de l'espace mais sur des périmètres et des temporalités plus vastes que le projet d'édifice (une opération de

renouvellement urbain par exemple). L'objet ici ne porte tant sur la conception et la réalisation de bâtiments que sur des choix urbanistiques avec leurs conséquences matérielles et socio-économiques.

Le projet de territoire constitue la version la plus récente du projet urbain. Il couvre tout le territoire communal ou intercommunal et vise à définir une ambition pour le territoire ainsi que les orientations stratégiques de développement pour le moyen et le long terme. Il aborde la dimension urbaine dans toutes ses composantes : matérielle, économique, sociale et environnementale et se réfère de plus en plus au paradigme du développement durable. Si l'on se réfère à notre classification adaptée de Tilman, le projet de territoire tel que nous l'entendons ici est clairement un projet de type « intention » et « stratégique ».

Après avoir clarifié le concept de projet et mis en évidence quelques unes des sources de confusion, nous allons développer maintenant certaines particularités des projets de territoire qui relèvent de la planification stratégique.

VII.3.1.2. Application du concept au projet de territoire

VII.3.1.2.1. Le projet de territoire en tant qu'instrument de planification stratégique

Le processus d'élaboration et de réajustements permanents de ce type de projet contribue à réduire les incertitudes car au delà de la production d'un document de planification, il est aussi le vecteur de l'émergence d'une coalition d'acteurs qui « fait système » et d'une capacité d'action collective qui pourra être mobilisée ultérieurement. L'enjeu devient alors d'entretenir ces réseaux et leur capacité à capter les signaux et les flux d'information internes et externes et les interpréter comme des enjeux collectifs (Venturini et Bertacchini, 2007). L'adoption d'une telle posture collective d'anticipation à l'échelle d'un territoire constitue l'une des dimensions de l'intelligence territoriale. Un autre enjeu est de proposer un plan d'ensemble capable de s'adapter à l'apparition de nouvelles ressources. Le projet devient ainsi un processus d'assemblage d'acteurs et de ressources.

Lamizet apporte un autre éclairage sur l'intérêt du projet stratégique dans la planification territoriale. A partir du moment où l'avenir du territoire devient incertain, les acteurs ne peuvent plus se reposer uniquement sur un savoir rationnel et doivent alors plutôt envisager l'avenir dans une logique de sens (Lamizet, 1997, p.67). Les incertitudes du territoire contribuent alors au retour du symbolique et du politique dans le champ de la rationalité de l'espace : « *Parce que le territoire demeure incertain, les sujets qui l'occupent se font les garants de sa signification. (...) Ils le constituent, au cours de l'histoire, dans les formes symboliques et politiques de la territorialité* » (op.cit., p.68). Le projet stratégique de territoire contribue à cet apport symbolique de sens, à la fois par sa vision à long terme qui guide l'action collective, par la différenciation du territoire de son environnement et par les

effets induits en termes de territorialité et d'identité des acteurs. Le projet aide « à *modeler l'histoire* », à construire des significations historiques communes, à révéler les interdépendances des acteurs et leur intérêt à coopérer.

Nous pouvons illustrer ici cette préoccupation symbolique de sens très actuelle émanant souvent des nouveaux territoires en citant l'exemple de la métropole de Nantes-Saint-Nazaire qui cherche à faire émerger le territoire métropolitain dans le cadre de son Scot (Puig et Mahé, 2009): « *Certes, le territoire en question est bien un territoire ayant une cohérence en termes d'usages, de perception d'une histoire et d'une géographie communes, avec en son cœur, l'estuaire de la Loire. Mais comment lui donner une identité fédératrice : en lui donnant un nom ? En travaillant sur des symboles partagés ? En lui conférant une instance de décision unique et identifiable ? Et que dire de ce territoire aux limites fluctuantes ? D'ailleurs, faut-il lui assigner des limites fixes ou faire évoluer son envergure selon les projets traités, en pensant davantage par complémentarités entre territoires que par frontières ?* »

Ce travail du projet stratégique sur les identités et les intérêts s'inscrit en fait dans une approche de la gouvernance vue comme « *une activité de cadrage des échanges par la construction de significations politiques, historiques et identitaires* » (Marsch et Olsen, 1995). Cette construction a d'autant plus de chances de se réaliser que « *les processus de projet sont ouverts, incrémentaux, partiellement déterminés, et que les acteurs et les institutions politiques n'y exercent pas une domination trop écrasante* » (Pinson, 2006, p.641).

Dans une telle perspective, la position des acteurs politiques évolue de celle de décideurs stricts à celle de soutien et de cadrage des interactions et systèmes d'actions horizontaux. Ils sont aussi les garants des accords pris et sont amenés à rappeler régulièrement aux acteurs les choix d'horizon par des actes discursifs que Balducci appelle un « *policy discourse* » (2001), c'est à dire une production de représentations du territoire, de valeurs et d'identité. Le leader devient alors celui qui accepte le pluralisme croissant et « *dont la fonction est de susciter des formes de coopération entre des individus ou des groupes en les aidant à se forger des conceptions stables de leur rôle et de leur identité* » (Borraz, 2003). Cette activité de cadrage stratégique de l'action publique est devenue une composante essentielle de l'activité politique, notamment en milieu urbain (Cadiou, 2009a).

Le projet stratégique territorial prend dans ce cas la forme d'un *méta-projet*, (le terme d'*horizons d'attente* est aussi employé pour désigner les perspectives lointaines), constitué par l'ensemble des grands principes d'action sur lesquels les acteurs se sont accordés et qui délimitent le cadre cognitif et normatif à l'intérieur duquel ils mènent des opérations ponctuelles et définissent des objectifs intermédiaires (Pinson, 2006, p.643). Ce méta-projet n'est ni un document figé, ni un cadre normatif rigide et opposable. Il reste suffisamment vague pour accepter des marges d'interprétation et fournit des images et des slogans mobilisateurs.

L'enjeu majeur d'un projet stratégique n'est finalement pas qu'il réussisse ou qu'il échoue, mais plutôt qu'il évolue car cela signifie que les partenaires du projet, dans la diversité de leurs subjectivités, continuent d'y accorder de l'intérêt et l'adaptent aux inévitables événements et épreuves qu'il doit traverser. Le projet doit être considéré comme un chantier partagé, comme un engagement collectif dans la durée.

Ceci rejoint la conception qu'a Edgar Morin de la stratégie : *« la stratégie suppose l'aptitude à entreprendre une action dans l'incertitude, et à intégrer l'incertitude dans la conduite de l'action. La stratégie nécessite compétence et initiative. ... La stratégie se construit au cours de l'action, en modifiant selon le surgissement des événements ou la réception des informations, la conduite de l'action envisagée »* (Morin, 1980). La stratégie constitue pour l'auteur l'un des sept savoirs fondamentaux à acquérir : *« Il faudrait enseigner des principes de stratégie, qui permettent d'affronter les aléas, l'inattendu et l'incertain, et de modifier leur développement, en vertu des informations acquises en cours de route. Il faut apprendre à naviguer dans un océan d'incertitudes à travers des archipels de certitude »* (Morin, 1999).

Par les interactions qu'il génère dans la durée, le projet a aussi pour effet de densifier les relations horizontales entre des acteurs de différentes natures. Les bénéfices d'une telle densification relationnelle à l'échelle locale ont déjà été démontrés dans le domaine de l'économie comme le souligne par exemple Veltz : *« L'écosystème relationnel est le facteur clé de la performance »* (Veltz, 2008, p.87). Pour cet auteur *« le territoire, compris comme un système social et non comme un système spatial, est à l'évidence un fournisseur privilégié de ces ressources relationnelles »*. Comme nous venons de le voir, cette densification des interactions horizontales semble aussi présenter un intérêt dans le domaine de la planification stratégique territoriale.

Un nouveau défi pour les projets territoriaux stratégiques est d'arriver à établir et faire partager une vision dans le contexte des deux paradigmes dominants : l'économie mondialisée et le développement durable (Calame, 2009). Le premier a longtemps dominé le contenu des projets. Le second monte en puissance mais exige une conception et une compréhension du territoire différentes, qui approfondissent la complexité des interactions et des dynamiques nature / société et anticipent l'avenir avec ces nouveaux cadres d'interprétation (plan logique du métamodèle de Schwarz). Ces cadres peuvent amener à une autre vision stratégique des territoires, comme par exemple des territoires post-carbone qui abaissent leur empreinte écologique (plan holistique) et qui génèrent en retour des actions innovantes en terme d'aménagement et d'évolution des pratiques des acteurs territoriaux (plan physique). L'espace matériel n'est plus vu ici comme un simple réservoir de ressources pour les activités humaines, mais comme un éco-anthropo-système qu'il convient, pour reprendre la formule d'Alain Cluzet, de *« ménager et pas uniquement d'aménager »* (Cluzet, 2008).

VII.3.1.2.2. Des obstacles au projet de planification stratégique territoriale

Le concept même de planification stratégique peut s'avérer contre-productif (Mintzberg, 1993) car il se heurte à deux difficultés majeures : l'incompatibilité avec l'inconnu et la complexité ainsi que la difficulté à mobiliser les énergies (Moinet, 2009). Un risque est en effet de s'enfermer dans ce qui est mesurable, quantifiable et facile à analyser en occultant d'autres dimensions plus difficiles à appréhender, telles la volonté à coopérer, la qualité des relations entre les participants, les compétences disponibles. Les capacités de prévoyance sont difficilement compatibles avec des procédures rigides pour les mettre en œuvre.

VII.4. La gouvernance territoriale à l'épreuve de la participation

*Toute politique se fonde sur l'indifférence
du plus grand nombre, sans quoi toute
politique serait impossible*

Paul Valéry

Depuis le début des années 1990, les dispositifs de concertation dans les domaines des territoires et de l'environnement se sont multipliés et étendus à des échelles d'action allant du local au global. La généralisation dans les politiques publiques territoriales des concepts du développement durable ont également amené à les décloisonner et à introduire la question de l'environnement et de la concertation dans beaucoup d'entre elles.

VII.4.1. Les acteurs de la participation

Derrière chaque activité se trouvent des acteurs, qu'ils soient individuels ou collectifs, privés ou publics, utilisateurs, gestionnaires ou décideurs. Tous sont susceptibles d'influencer par leurs pratiques et leurs comportements le système territoire dans lequel ils se trouvent, que ce soit sur ses objets constitutifs ou sur les interactions matérielles ou symboliques qui s'y déroulent. Dans le cadre d'un processus de planification, ils sont également susceptibles à un moment ou à un autre de devenir des « *parties concernées* » du fait de leurs enjeux, de leurs valeurs, de leurs convictions, de leurs compétences, des éléments de connaissance dont ils disposent. Ils sont aussi concernés quand ils peuvent être affectés par les actions retenues pour la planification et le développement du territoire et/ou lorsqu'ils sont en mesure d'influencer le processus de décision.

De ce fait, chaque individu individuel ou collectif peut être qualifié « *d'acteur territorial* ».

VII.4.1.1. Diversité des acteurs territoriaux

Nous reprenons ci-dessous une figure d'un guide sur la Gestion Intégrée de la Zone Côtière (Henocque et Denis, 2001) qui nous semble bien couvrir la diversité des acteurs susceptibles d'être concernés par la planification territoriale.

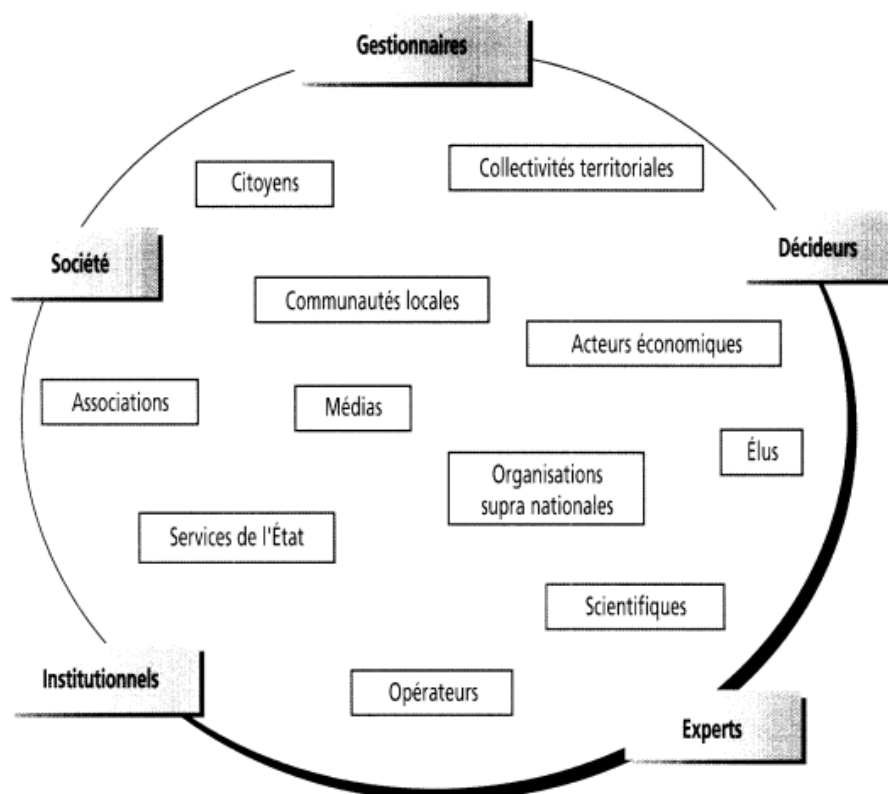


Figure 17: La ronde des acteurs (Henocque et Denis, 2001, p.9)

Du fait des ressources contenues dans son espace, le territoire fait l'objet de jeux de pouvoirs et de conflits autour de l'appropriation de ces ressources, supposant ainsi la mise en place de mécanismes de régulation au sein de dispositifs de concertation qui relèvent de la gouvernance territoriale (Bertacchini, 2002a). Dans cette perspective, Pennanguer distingue deux grandes catégories d'acteurs de la zone côtière qui peuvent être étendue aux territoires en général: le groupe des usagers et le groupe des gestionnaires (Pennanguer, 2005).

Les utilisateurs sont ceux qui mènent des activités sur le territoire ou en lien avec le territoire, qu'elles soient productives, résidentielles, récréatives, ... Ils constituent des groupes d'individus plus ou moins organisés et identifiables. Les professionnels (tourisme, industrie, pêche, agriculture, ...) sont généralement organisés dans des structures de coordination au travers desquelles ils peuvent être représentés lors des processus de planification ou dans les dispositifs de gestion du territoire.

Ce n'est pas le cas d'autres usagers tels que les simples habitants qui travaillent ailleurs ou les estivants.

Le groupe des gestionnaires comprend tous les acteurs chargés d'encadrer, de réguler, de coordonner les activités des usagers et de gérer les ressources. On retrouve dans ce groupe les acteurs publics tels que les services gestionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, les décideurs (élus, préfet, ...) et parfois, dans certaines instances paritaires, des représentants professionnels. Dans le code de l'urbanisme, le terme consacré est celui de « personnes publiques associées ».

Savoir qui est légitime à participer, surtout au sein de la catégorie des utilisateurs, constitue un des sujets de controverse récurrent dans tout processus de concertation environnementale (Beuret, 2009). Dans le domaine territorial, qui se superpose de plus en plus avec la gestion environnementale, la même question se pose. Les instruments de planification et de gestion des ressources territoriales peuvent apporter quelques éléments de réponse.

Ainsi, dans le domaine de la gestion de l'eau, la loi sur les Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (Sage) établit clairement la composition d'une Commission Locale de l'Eau (CLE) qui correspond à un véritable « parlement local de l'eau ».

Extrait de l'Article 76 de la loi sur l'eau n°2006-1772 du 30 décembre 2006

II. - La commission locale de l'eau comprend :

1° Des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics locaux et, s'il existe, de l'établissement public territorial de bassin, situés en tout ou partie dans le périmètre du schéma visé à l'article L. 212-3, qui désignent en leur sein le président de la commission ;

2° Des représentants des usagers, des propriétaires fonciers, des organisations professionnelles et des associations concernées, établis dans le périmètre du schéma visé à l'article L. 212-3 ;

3° Des représentants de l'Etat et de ses établissements publics intéressés.

Les représentants de la catégorie mentionnée au 1° détiennent au moins la moitié du nombre total des sièges et ceux de la catégorie mentionnée au 2° au moins le quart. Un décret fixe les règles de désignation des représentants des différentes catégories.

Dans le domaine de l'aménagement territorial et de l'urbanisme à l'échelle locale (intercommunale et communale), l'article L.121-4 du code de l'urbanisme désigne les « personnes publiques » associées obligatoirement à l'élaboration d'un Scot ou d'un PLU.

Extrait de l'article L.121-4 du code de l'urbanisme

I – L'Etat, les régions, les départements, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et les organismes de gestion des parcs naturels régionaux sont associés à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des Plans Locaux d'Urbanisme dans les conditions définies aux chapitres II et III.

Il en est de même des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers, des chambres d'agriculture et, dans les communes littorales au sens de l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, des sections régionales de la conchyliculture. Ces organismes assurent les liaisons avec les organisations professionnelles intéressées.

L'article L.300.2 du code de l'urbanisme désigne quant à lui les autres catégories d'acteurs mais le choix des modalités de concertation qui déterminent le degré d'engagement de ces acteurs relève du pouvoir de chaque conseil municipal ou conseil communautaire.

Extrait de l'article L.300-2 du code de l'urbanisme

I - Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :

- a) Toute élaboration ou révision du Schéma de Cohérence Territoriale ou du Plan Local d'Urbanisme ;
- b) Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;
- c) Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus.

La définition de l'usager qui est faite dans le domaine de l'eau (1^{er} encadré) est révélatrice d'une certaine conception de l'acteur dans les textes règlementaires qui encadrent les politiques publiques d'aménagement et de gestion territoriale. L'acteur est vu avant toute chose comme un agent

stratégique (Crozier et Friedberg, 1977)⁸⁶ qu'il convient de catégoriser (agriculteur, habitant, propriétaire foncier, ...) puis d'enrôler et de cantonner sous ce label dans un dispositif de concertation afin qu'il représente et défende les intérêts de son groupe d'utilisateurs.

Une limite d'une approche purement stratégique et utilitariste de l'acteur est de ne pas le considérer comme un citoyen (au sens de sujet démocratique, d'être politique) qui peut également se positionner et s'engager pour des raisons de valeurs, de sens, d'identité, d'attachement aux lieux, de bien commun (Roggero, 2006; Richard, 2009) et qui peut aussi être capable de dons (de son temps, de ses compétences, de ses informations, ...). Par rapport au métamodèle de territoire que nous avons présenté, se priver de l'acteur pris dans un rôle de citoyen revient à se couper des ressorts de la territorialité (sens, identité) du plan holistique comme vecteur d'émergence ou de consolidation du territoire.

Pennanguer dans sa recherche sur les dispositifs de concertation pour la gestion des zones côtières souligne aussi le caractère à la fois unique et multidimensionnel de chaque individu, en l'illustrant par de nombreux exemples : « *Lors de nos entretiens, nous avons pris rendez-vous avec des acteurs, et nous avons rencontré des individus ...* » (2005, p.221), c'est à dire des êtres dans toute leur complexité et leur singularité dont l'histoire et le vécu sont souvent déterminants dans les processus de concertation. Cette multidimensionnalité explique des situations qui peuvent paraître paradoxales à première vue : « *Peu importe le contexte et le territoire, lorsque l'on aborde la participation des acteurs locaux dans les démarches de gestion, on retrouve systématiquement les mêmes groupes d'acteurs, les mêmes types de comportements, les mêmes réactions et les mêmes argumentations. Malgré cela, les comportements des participants sont souvent imprévisibles et difficiles à intégrer dans une démarche collective* » (op.cit., p.222). Dans une démarche de concertation territoriale où un individu voit ses intérêts ou ses valeurs fondamentales remises en cause, il n'agira plus selon la catégorie dans laquelle il avait été rangé mais en fonction de toute sa complexité : « *Là où on voit un ostréiculteur, on peut avoir à faire à un individu qui est effectivement ostréiculteur mais peut aussi être élu, chasseur, occasionnel ou tout simplement citoyen local* » (op.cit., p.229).

Les concepts de *statuts* et de *rôles* peuvent aider à mieux appréhender cette complexité de l'acteur de la concertation territoriale.

⁸⁶ Crozier et Friedberg (1977) ne réduisent pas pour autant l'acteur à un être purement stratégique. Ils lui reconnaissent également une « culture » qu'ils définissent ainsi : « formée d'un ensemble d'éléments de la vie psychique et mentale, avec ses composantes affectives, cognitives, intellectuelles, relationnelles, elle est instrument, elle est capacité que les individus acquièrent, utilisent et transforment en bâtissant et vivant leurs relations et leurs échanges avec les autres. Valeurs, normes et attitudes font partie de cet ensemble, mais elles changent de statut. Elles ne sont ici que des éléments structurant les capacités des individus et des groupes et qui, par là, conditionnent mais ne déterminent jamais les stratégies individuelles et collectives ».

VII.4.1.2. Statuts et rôles des acteurs

Nous nous appuierons ici sur l'analyse faite par Richard dans sa thèse en sociologie pragmatique appliquée à un domaine relativement proche du notre, l'appropriation des dispositifs participatifs de gestion de l'eau (Richard, 2009, pp.71-76). Elle fait tout d'abord la distinction entre le rôle et le statut, le rôle étant tourné vers l'action, « ce que fait l'acteur », alors que le statut définit la position sociale de l'acteur, « ce qu'il est ». Dans une approche fonctionnaliste, Boudon et Bourricaud définissent les rôles comme « *des systèmes de contraintes normatives auxquelles sont censés se plier les acteurs qui les détiennent, et de droits corrélatifs à ces contraintes* » (2000, p.505). C'est le comportement attendu et prédictible lié à une position et donc un moyen de régulation sociale des activités individuelles. L'ensemble des personnes dont les rôles sont liés forment alors une « institution sociale ». C'est le cas de la plupart des dispositifs de gouvernance territoriale ou sectorielle comme ceux de la gestion de l'eau par exemple. Pour Richard (*op.cit.*, p.72), il s'agit « *d'un système comprenant un ensemble de rôles qui fonctionnent grâce à des orientations de valeurs internalisées, des définitions précises de rôles et leur contribution à la satisfaction de l'acteur* ».

Mais rôle et statut ne relèvent pas uniquement de la sphère professionnelle. Ainsi, un journaliste peut être également père de famille, membre d'une association de protection de la nature et conseiller municipal dans sa ville. Dans chacun de ses statuts, un individu jouera des rôles multiples dont certains peuvent entrer en conflit s'il est obligé de les endosser alors qu'ils sont incompatibles entre eux.

Certains rôles peuvent être tellement internalisés individuellement et socialement qu'ils débouchent sur des habitudes comportementales (et leurs représentations sous-jacentes du monde) dont les individus ne sont même plus conscients. Bertacchini (2000, p.41) estime que cela débouche sur des identités et des habitudes professionnelles qui amènent les acteurs à chercher à imposer leurs visions du monde. Il cite les acteurs porteurs d'un rôle institutionnel : « *... dans le contexte territorial, les organisations institutionnelles (services de l'aménagement du territoire, de l'équipement, des transports, de l'urbanisme) sont détentrices d'un capital symbolique développé autour d'une culture de leur métier et interviennent dans le jeu de l'interaction sur le territoire en considérant comme 'naturelles' leurs interprétations de la situation* ». La notion de capital symbolique se réfère ici au sens que lui donne Bourdieu : « *N'importe quelle propriété lorsqu'elle est perçue par des agents sociaux dont les catégories de perception sont telles qu'ils sont en mesure de la connaître (de l'apercevoir) et de la reconnaître, de lui accorder valeur* » (Bourdieu, 1997).

Une autre critique faite à cette vision normative des rôles est de ne pas tenir compte des variabilités possibles autour d'un rôle, du fait notamment des écarts entre la norme sociale et la manière dont les individus, en tant qu'êtres réflexifs et dotés de capacités d'autonomie, conçoivent leurs rôles. Malgré cela, comme nous l'avons vu plus haut, cette conception normative du rôle continue à être

utilisée dans les processus de planification et les scènes de concertation où sont « distribués » les rôles aux participants en les assignant ainsi dans des gammes de comportements socialement prédéfinis et attendus. Cette distribution initiale des rôles revient à cadrer fortement les processus participatifs et les actions collectives qui s'y déroulent.

Par contre, dans une perspective sociologique interactionniste, les individus sont considérés comme capables de renégocier leur rôle en situation d'interaction, en fonction des marges de manœuvre dont ils disposent par rapport aux spécificités de la situation mais aussi selon les institutions sociales et historiques. Goffman (1973) attache ainsi trois dimensions au rôle : la dimension normative présentée précédemment ; la dimension typique qui renvoie aux attributs et qualité couramment attribués à l'individu qui endosse le rôle ; l'interprétation correspond à l'exécution du rôle par l'individu en situation. Pour Richard (*op.cit.*), la dimension typique constitue un intermédiaire entre la généralité de la norme et le particulier de chaque interprétation.

La perception du rôle devient ainsi contextualisée et peut apporter de la souplesse quand les processus de concertation intègrent ces variations possibles du rôle. Cela peut consister par exemple à faire appel à des jeux de rôle (Daré, 2005; Richard, *op.cit.*) dans des démarches de modélisation d'accompagnement (Bousquet, Barreteau et al., 1999; Commod, 2005) pour faire prendre conscience aux joueurs des comportements et visions du monde liés à leur rôle ou à des rôles qu'ils n'endossent pas d'habitude dans la réalité.

Les acteurs sont donc dotés de statuts et rôles multiples qui varient au cours du temps selon leur situation individuelle et le contexte social dans lequel ils s'insèrent. Ils en acquièrent aussi de nouveaux, pour différentes raisons, quand des projets de planification stratégique territoriale se mettent en place. Nous allons maintenant approfondir la question de l'acteur territorial sous l'angle du processus décisionnel puis du processus informationnel et communicationnel.

VII.4.1.3. Acteurs, rôles et processus décisionnel

Dans le domaine de l'aide à la décision, les chercheurs se réfèrent très fréquemment à la typologie des rôles intervenant dans la décision proposée par Jacquet-Lagreve (1981) car elle paraît suffisamment générique pour couvrir les cas rencontrés :

- **Le décideur** : acteur central du processus, les éléments d'aide à la décision lui sont communiqués. Il s'agit de l'entité qui apprécie les « possibles » et les finalités, exprime les préférences et est sensé les faire prévaloir dans l'évolution du processus. Les figures types du décideur dans la planification territoriale sont celles de l'élu et du préfet.
- **L'intervenant** : il cherche à influencer le décideur dans une des phases du processus, en raison de la nature de ses valeurs et donc en fonction de son système de préférence. Il peut s'agir d'un

individu (un habitant impacté par le projet) ou d'un collectif (lobby d'une profession, association de défense, ...).

- **Les agis** : tous ceux qui subissent les conséquences de la décision et qui sont pris en compte indirectement à partir de l'image que les autres se font de leurs systèmes de préférences et de leurs valeurs. La figure type est celle de l'habitant absent, qui a décidé délibérément de ne pas s'engager ou de se retirer, ou encore qui n'a pas été convié à participer.
- **Les acteurs fantômes ou latents** : ils interviennent indirectement comme les agis bien qu'ils ne soient pas concernés par les conséquences de la décision. Cela peut être le cas d'un personnage politique influent, non présent sur le territoire mais présent dans les esprits.
- Les acteurs intervenant comme intermédiaires :
 - ♦ **Le demandeur** : il commande l'étude et alloue les ressources pour sa réalisation ;
 - ♦ **L'homme d'étude** : il prend en charge l'aide à la décision. En pratique, cette activité d'étude peut être réalisée avec des ressources présentes sur le territoire ou confiée à des acteurs extérieurs (bureau d'étude, consultant, ...) ;
 - ♦ **Le conseiller** : il agit auprès d'un décideur ou d'un intervenant. Les cas typiques sont ceux du Directeur Général des Services ou du Directeur de Cabinet qui conseillent leur maire ;
 - ♦ **Le négociateur** : il est mandaté par un décideur en vue de faire valoir sa position dans une négociation et de rechercher un compromis ;
 - ♦ **Le médiateur** : il intervient en vue d'aider les décideurs (ou les négociateurs) à trouver un compromis ;
 - ♦ **L'arbitre (ou juge)** : il intervient en se substituant aux acteurs dans la recherche d'un compromis. C'est par exemple le juge du tribunal administratif sollicité quand une décision est contestée ;
 - ♦ **L'informateur (ou fabricant de représentations)** : il influence le processus en l'alimentant en information et éléments de connaissance. Le journaliste, l'expert, le scientifique, le responsable SIG et plus récemment le blogueur font partie de ceux qui jouent ce rôle.

Cette typologie des rôles dans la décision repose toutefois sur une conception négociatrice et stratégique du processus décisionnel. Elle mérite d'être complétée pour tenir compte des nouvelles formes de l'action publique territoriale.

Un rôle central qui semble manquer est celui du **concepteur** du processus qui accompagne la décision, notamment quand elle s'appuie sur des dispositifs de concertation. Individu ou collectif, il

imagine et propose aux décideurs voire aux autres participants des dispositifs de concertation (organisation de la représentation, règles collectives, déroulement du processus, outils d'animation et de médiation).

Un autre rôle qui ne figure pas dans cette typologie est celui **des oubliés** du processus décisionnel. Il diffère de l'absent dans la mesure où il n'est même pas présent à l'esprit des autres participants et en particulier du concepteur du processus de décision. Dans notre système actuel de représentation démocratique que certains qualifient de « *démocratie du sommeil* » (Behar, Estebe et al., 2009, p.82), la figure typique de l'oublié est l'habitant d'une commune ou d'une collectivité voisine qui traverse ou vient travailler quotidiennement sur le territoire sur lequel porte le projet (Ascher, 2008). L'article L.300-2 du code de l'urbanisme cite l'habitant sous-entendant ceux qui habitent sur le territoire concerné par le Scot ou le PLU mais omet les habitants extérieurs. Claey's Mekdade souligne aussi la difficulté à identifier les publics concernés au sens large en prenant l'exemple d'un nouveau pont en Camargue et en montrant qu'une partie de ce public peut être très éloigné de l'équipement en question (Claey's-Mekdade, 2001). Dans les zones côtières, l'estivant et le propriétaire de résidence secondaire font aussi souvent partie des oubliés.

Nous avons indiqué plus haut que dans le rôle des « agis » se rencontraient les absents de la participation, ceux qui sont identifiés mais pas conviés et ceux qui ne souhaitent pas participer. Ce dernier cas concerne la très large majorité des personnes susceptibles d'être concernées par un processus d'aménagement, et encore plus par un projet de planification stratégique. Les organisateurs de ces projets, relayés par les médias locaux, déplorent régulièrement les faibles taux de participation aux réunions publiques. L'extrait de l'article de journal ci-dessous illustre ce constat récurrent.

Extrait d'un article du *Midi Libre* paru en 2010

(...) Restaient à déterminer de la façon la plus participative les orientations et les choix des habitants pour le « village » des années 2020 et au delà. Et c'est là précisément que le système montre ses limites. La dernière réunion des groupes de travail a été révélatrice de la difficulté à mobiliser la population pour donner un avis sur des problématiques modernes. Ils sont bien une trentaine à réfléchir, à proposer, à imaginer... Mais toujours les mêmes, ceux venant pour la plupart de groupes sociaux impliqués dans la vie du village. Quid de l'avis des « xxxx » habitants du village ? (...)

Le tournant délibératif dans la planification que nous avons déjà évoqué a engendré ce que certains auteurs qualifient « d'impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer, 2002), voire de « nouvelle tyrannie » de la participation (Bühler, 2002), une nouvelle norme sociale qui vise à enrôler des individus ou des collectifs qui ne le souhaitent pas ou ne le peuvent pas.

Les raisons de la non-participation peuvent être multiples : manque d'intérêt pour le sujet, manque d'écoute du public (avis non pris en compte), manque de temps pour participer, non pertinence du problème soumis à la participation, manque de confiance vis à vis du pouvoir politique ou technocratique (Gauchet, 2002), fatigue de la participation, représentation assurée par d'autres personnes, non informé de l'existence du processus participatif, décision ultime fixée à l'avance.

Elles peuvent aussi être liées au format du dispositif participatif employé. Il est ainsi fréquemment reproché aux procédures de débat public conçu sur le modèle Habermassien d'exclure les individus et les groupes les moins armés pour ce type d'arène (assurance de soi, capacités argumentatives, ...) et de contribuer à une « démocratie de savants » (Blondiaux 2000, Monnoyer-Smith 2006, Dacheux 2007), ou du moins une démocratie qui favorise ceux qui maîtrisent mieux les règles de la « grammaire de la discussion publique » (Cefaï et Trom, 2001). Cela ne suffit pourtant pas à disqualifier ces procédures à condition d'être vigilant sur certaines pièces de ces dispositifs. Des recherches ont ainsi montré l'effet bénéfique dans le débat public d'animateurs professionnels pour compenser les déséquilibres de statuts induits par les écarts de niveau d'expertise entre les participants, et ceci y compris dans des organisations fortement hiérarchisées (Pierce, Neeley et al., 2008).

Barbier explique à partir d'études de cas que la non-participation peut résulter d'une volonté délibérée de la part d'habitants concernés pourtant dotés d'arguments techniques et de capacités à s'exprimer en public. Il l'analyse comme une forme de détachement ironique et lucide vis à vis des mondes politiques et de la science (Barbier, 2005). Mais ce processus d'auto-exclusion vis à vis d'une participation octroyée entretient malheureusement l'idée partagée de l'inutilité de la participation : les participants potentiels n'y croient pas et les détenteurs traditionnels du pouvoir sont renforcés et légitimés quand ils dénoncent la faiblesse de la participation malgré les efforts déployés et préconisent un retour à un modèle de décision de type « command and control ».

Plusieurs auteurs rappellent la nécessité de l'opposition dans tout système démocratique, une « contre-démocratie » disséminée dans le corps social (Rosanvallon, 2006), en particulier les associations qui servent d'aiguillon, de contestation, de contre-pouvoir finalement utiles pour dynamiser la gouvernance (Lafaye, 2000). L'opposition reste une forme essentielle de participation et l'institutionnalisation du débat, l'enrôlement d'associations, ne sont pas forcément bénéfiques à la vitalité démocratique des territoires (Blatrix, 2002). Cette marche vers l'autonomie du citoyen comme acteur réflexif rend bien compte de la promesse de la société de communication, de « *l'homo communicans* » (Breton, 1992), selon laquelle l'opinion publique devient partie prenante du débat public (Monseigne, 2009, p.38). D'autres recherches montrent le rôle d'intermédiaires joué par les associations entre le gouvernement et les citoyens ordinaires (voir par exemple Flew et Young, 2005). Enfin, la participation ascendante qui se structure en opposition à des décisions annoncées et

s'exprime dans le conflit a paradoxalement des vertus démocratiques positives : une partie de la population s'organise, s'informe et se forme, assiste aux réunions, surveille ce qui est dit ou fait, exerçant ainsi un contrôle démocratique salubre (Blanc, 2006). Cet auteur reproche aux modèles délibératif ou dialogique (forum hybride) proposés respectivement par Habermas (1987) et Callon (2001) de se fonder sur la recherche idéalisée du consensus et d'occulter le conflit. Pour lui, le conflit est « le pain quotidien de la vie sociale » et doit être traité par une démocratie transactionnelle, une négociation permanente par laquelle les citoyens apprennent à vivre ensemble.

Enfin, comme le rappelle Richard (2009), la participation ne se limite pas à une présence aux événements participatifs et à l'argumentation dans l'espace public. Les contributions à la démocratie représentative témoignent aussi d'une participation du citoyen (vote, manifestation, engagement dans une campagne électorale, ...). Elle peut prendre également la forme de réalisations concrètes sur le terrain (nettoyage d'une plage, d'un espace public, ...).

Si nous nous concentrons maintenant sur ceux qui participent, nous pouvons distinguer différentes modalités de participation et d'engagement que nous détaillons ci-dessous.

VII.4.1.4. L'échelle de la participation

La littérature scientifique ainsi que les guides méthodologiques qui traitent de la participation se réfèrent très souvent à la métaphore de « l'échelle de la participation » de Sherry Arstein (1969) qui dirigeait alors une organisation non gouvernementale dans le développement social et avait travaillé auparavant pour l'administration américaine. Il faut donc resituer son travail dans le contexte américain des années 1960, dominé par la pauvreté et la discrimination raciale de certaines communautés, et le mouvement contestataire de cette époque. Son article se voulait délibérément provocateur - « *the typology, which is designed to be provocative* » (op.cit., p.1) - pour dénoncer le recours à la participation quand elle ne s'accompagnait pas d'une redistribution du pouvoir. Selon elle, ceci empêche toute chance d'influencer la décision finale et ne débouche que sur des frustrations du côté des participants et sur le statu quo des pouvoirs en place. En se basant sur l'analyse d'un nombre important de projets de développement urbain et de lutte contre la pauvreté, elle propose alors une échelle de la participation en 8 niveaux qui traduisent la progression possible d'une situation d'absence de participation jusqu'à la gestion autonome par les citoyens. Elle précise que ce découpage reste arbitraire et simplificateur (que ce soit dans le nombre d'échelons comme dans le fait que les citoyens sont pris comme un groupe homogène), l'objectif étant de mettre en évidence la graduation possible du pouvoir accordé à ceux qui s'engagent dans la participation en espérant influencer la décision : « *'nobodies' in several arenas are trying to become 'somebodies' with enough power to make the target institutions responsive to their views, aspirations, and needs* » (op.cit., p.2).

| | | |
|---|---|--|
| 8 | Citizen control (contrôle par les citoyens) | Degrees of citizen power (degré de pouvoir accordé aux citoyens) |
| 7 | Delegated power (délégation de pouvoir) | |
| 6 | Partnership (partenariat) | |
| 5 | Placation (conciliation) | Degrees of tokenism (degré de tokenisme ⁸⁷) |
| 4 | Consultation (consultation) | |
| 3 | Informing (information) | |
| 2 | Therapy (thérapie) | Non participation (absence de participation) |
| 1 | Manipulation (manipulation) | |

Tableau 8 : L'échelle de la participation des citoyens (adapté d'Arstein 1969. Traduction personnelle)

Les deux premiers niveaux de l'échelle, « manipulation » et « thérapie », correspondent au détournement par le pouvoir en place d'une participation sincère. Il ne s'agit pas ici de faire participer les personnes à la planification ou à des projets, mais de les « convaincre » du bien-fondé d'un projet pour le justifier, voire de les « guérir » de leur manière de voir les choses, de leur représentation de la réalité. Les techniques d'information et de communication relèvent alors parfois de la manipulation, voire de la propagande ou encore de la désinformation, pour reprendre ces distinctions faites par Philippe Breton et Serge Proulx (Breton et Proulx, 2002). Pour ces auteurs, manipuler, c'est faire croire que l'opinion est la vérité, faire de la propagande, c'est défigurer les faits sans le dire et la désinformation est le mensonge organisé.

Les niveaux 3 à 5 relèvent de la coopération symbolique. Les niveaux 3 et 4 permettent aux participants d'être informés et de faire entendre leur voix quand ils sont consultés, sans pour autant n'avoir aucune certitude que leurs attentes et leurs idées seront prises en compte. Il s'agit cependant d'un pas important et nécessaire vers une participation réelle des citoyens au processus de décision. Au niveau 3, Arstein précise que les flux d'information restent trop souvent unidirectionnels et descendants, parfois incompréhensibles pour les non spécialistes, sans « feedback » pour permettre un véritable échange. Les outils utilisés sont majoritairement les médias, brochures, posters et réunions d'information. Au niveau 4 de la consultation, les outils classiques sont les enquêtes d'opinion, les réunions de voisinage, les audiences publiques. Pour Arstein, quand la participation se limite à la consultation, les participants peuvent avoir le sentiment mitigé d'avoir simplement

⁸⁷ Le 'tokenisme' se réfère à une pratique ou à une politique qui consiste à donner un pouvoir limité à des membres d'un groupe défavorisé, donnant ainsi une fausse apparence d'inclusion, que ce soit fait de manière délibérée ou pas. La participation reste symbolique.

« participé à la participation » et les détenteurs du pouvoir d'avoir rempli leurs obligations de faire participer ces personnes-là.

Le niveau 5 n'est qu'un degré supérieur de tokenisme dans la mesure où le pouvoir de décision n'est toujours pas partagé. Les citoyens donnent ici des conseils aux pouvoirs en place, l'objectif de ces derniers pouvant être simplement de jouer l'apaisement et la conciliation.

Les trois derniers niveaux correspondent à une réelle influence du citoyen sur la décision. Au niveau 6, les citoyens et les pouvoirs en place s'entendent sur le principe de co-élaboration de la planification et sur les règles de partage de la décision. Ceci sera d'autant plus efficace que les citoyens disposeront de leaders qu'ils contrôlent et qui seront dédommagés pour leur engagement, ainsi que de ressources financières pour mobiliser des techniciens, des juristes et des organisateurs de la participation. Ils seront alors en mesure d'engager des négociations et de rechercher des compromis avec les détenteurs traditionnels du pouvoir. Ce degré de partage du pouvoir peut être accordé par les pouvoirs en place, mais il est le plus souvent conquis de haute lutte par des groupes de citoyens très mobilisés. Au niveau 7, les citoyens disposent de la majorité dans les instances de décision et des ressources cognitives et financières pour réaliser la planification. En cas de différends, les pouvoirs traditionnels doivent négocier les ajustements et n'ont plus les moyens de les imposer. Enfin, au niveau 8, les citoyens disposent d'un pouvoir de gestion autonome.

Rédigé il y a plus de quarante ans, cet article reste toujours d'actualité et souligne la variété des situations de participation ainsi que les difficultés à permettre un réel engagement des citoyens et des acteurs locaux. On retrouve des niveaux de cette typologie dans de nombreuses politiques publiques actuelles en aménagement du territoire et gestion de ressources naturelles : l'information et la consultation de l'ensemble des citoyens restent les niveaux le plus souvent préconisés, la participation active étant réservée la plupart du temps à un nombre restreint d'acteurs. En utilisant l'échelle d'Arsein, Donzelot et Epstein ont par exemple analysé les degrés de participation dans quatre opérations de rénovation urbaine en France et montrent qu'ils ne dépassent jamais le niveau 5, dernier stade d'une participation purement symbolique (Donzelot et Epstein, 2006).

VII.4.1.5. Participation et style de gouvernance

Les niveaux d'engagement peuvent aussi être analysés en fonction du style de gouvernance et des rôles joués à la fois par le pouvoir en place et par ceux qui s'engagent dans le processus participatif (tableau 9).

| Niveau d'engagement | Style de gouvernance | Rôle du pouvoir en place | Rôle du participant qu'on (qui s') engage | Exemples de pièces de dispositif de gouvernance |
|----------------------|----------------------|---|---|--|
| 0) Non participation | Autoritaire fermé | Décider et agir seul | Aucun | Election |
| 1) Information | Autoritaire ouvert | Décider, informer | S'informer, (vérifier, contester) | Journal, site Web, brochure, blog |
| 2) Consultation | Consultatif | Demander l'avis, analyser les avis, répondre, décider | Donner son avis, (argumenter, contester) | Comité consultatif, enquête publique, consultation en ligne, sondage |
| 3) Concertation | Participatif | Interagir, décider | Interagir, conseiller | Conseil de développement, Groupe de travail, comité technique, forum hybride |
| 4) Co-décision | Délégant | Négocier, co-décider | Négocier, co-décider | Comité de décision, système d'aide à la décision |
| 5) Co-construction | Coopératif | Co-construire, co-décider | Co-construire, co-décider | Groupe de travail, espace collaboratif, outils de conception |
| 6) Autonomie | Supportif | Faciliter, encourager | Initier, décider, réaliser | Budgets participatifs |

Tableau 9 : Style de gouvernance et rôles joués par le pouvoir et les acteurs selon les niveaux d'engagement

Dans le pouvoir en place, deux figures occupent une place centrale, l'élus et l'expert, exprimant respectivement le pouvoir traditionnel de la démocratie représentative et celui de la « démocratie technique » (Callon, Lascoumes et al., 2001). Les deux se complètent pour traiter des questions complexes telles celles posées par la planification territoriale. En matière de division du travail entre élus et experts (les techniciens fonctionnaires ou de bureaux d'étude, les scientifiques), le discours officiellement tenu est : « les techniciens donnent un avis, seuls les élus décident ». En pratique, les politiques ne peuvent ignorer les recommandations des experts et les décisions sont des co-productions (Blanc, 2006). Pour cet auteur, cette transaction entre élus et experts, prise au sens de compromis négocié, doit pourtant rester informelle et tacite pour des questions de sécurité juridique, seuls les élus étant habilités à prendre les décisions.

Vis à vis de la participation de la population, beaucoup d'élus et de techniciens voient la participation comme une technique de relations publiques permettant d'obtenir l'adhésion de la population, moyennant des adaptations mineures. Ils deviennent inquiets et réticents quand ils constatent que cette participation idéalisée est l'exception et non la règle (Blanc, 2006, p.31).

Dans le cas de l'élus, le partage de son pouvoir de représentation légitimé par les urnes avec un processus délibératif et public qui lui est imposé par la loi amène à distinguer différents profils d'élus (Ballan, Baggioni et al., 2002). A partir d'un panel de 57 élus locaux engagés dans des processus de concertation autour de projets d'aménagement et de gestion des territoires, ces chercheurs ont identifié cinq grands profils en fonction de la manière dont les élus partagent leur pouvoir dans l'espace public de débat ouvert par la concertation.

| Profil de l'élu local | Attitudes de l'élu vis à vis du processus de concertation dans l'espace public |
|-----------------------|---|
| Le démocrate | Croit sincèrement aux vertus démocratiques de la participation et de la délibération. Souvent fraîchement élu, peut revenir à une approche plus pragmatique de l'exercice du pouvoir. |
| Le rigide | Rejette en bloc la concertation. L'élection est le seul moment de participation. Préfère d'autres arènes : presse, assemblées délibérantes, contacts individuels |
| Le stratège | Espace public vu comme un des outils de l'action politique. Ne s'engage dans l'arène qu'en connaissant au préalable l'opinion (sondages) et les données techniques. Utilise la concertation comme ressource politique mais pas comme espace délibératif. |
| Le légaliste | Se sent le représentant de l'Etat et se démarque de l'opposition locale au projet tout en l'écoulant. Il respectera et fera appliquer la décision qui sera prise. |
| Le traducteur | Conçoit son rôle comme entrepreneur local de politiques publiques et en fait un tremplin quand il envisage une carrière politique. Il traduit la volonté locale avant qu'elle n'ait le temps de s'exprimer. Il traduit aussi dans ses discours les termes du projet d'aménagement pour démontrer sa maîtrise technique. |

Tableau 10 : Profils de l'élu local face au processus de concertation (adapté de Ballan, Baggioni et al., 2002)

VII.4.1.6. Elargir et approfondir la participation : un enjeu et un défi

Dans un idéal démocratique, l'ensemble des individus, quel que soit leur statut et leur rôle, serait égal en matière de participation. En pratique, la réalité est tout autre. Le fonctionnement même de la société confère aux individus des statuts sociaux et des rôles différents et variables dans le temps. Le concept d'équité développé en philosophie politique peut alors remplacer celui inopérant d'égalité pour permettre de concevoir des dispositifs participatifs équitables. Un tel dispositif ne se fixe pas comme horizon normatif une égale participation mais une égale possibilité d'accès au processus participatif et de grandissement dans l'échelle de la participation.

La figure 18 ci-dessous permet d'envisager l'étendue de la participation à la fois dans sa largeur (le nombre de participants en distinguant différents publics) et dans sa profondeur en grimpant à l'échelle de la participation (le degré et la fréquence de partage du pouvoir, inspiré de l'échelle d'Arstein) (Scarwell et Laganier, 2003).

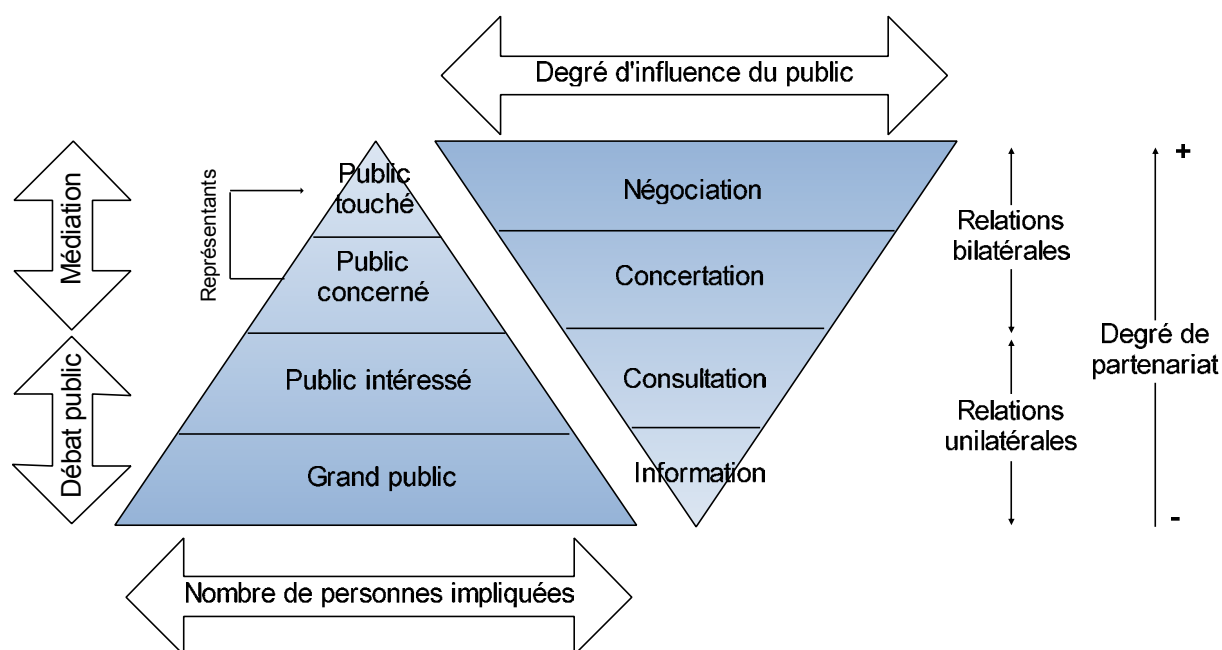


Figure 18 : Différents publics et différents niveaux d'engagement (d'après Mettan et Vodoz, 1992)

De manière opérationnelle, un tel principe d'équité soulève tout de même des contraintes à la fois du côté des organisateurs de la participation et du côté des participants. En effet, la plupart des dispositifs de concertation en France (Blatrix, 1998; Le Bourhis, 2006) se caractérisent encore par la participation d'un nombre restreint de représentants professionnels, d'associations, de fonctionnaires et d'élus. Ceci ne se limite pas à la France, le même constat étant par exemple relevé en Amérique du Nord (Chess et Purcell, 1999; Fung, 2006).

Les organisateurs déplorent souvent que la plupart des acteurs concernés et des citoyens ne participent pas ou alors de manière passive ou en se limitant à l'expression de préférences dans les réunions publiques, sauf quand ils estiment leurs intérêts et leur cadre de vie suffisamment en danger pour s'engager, s'organiser et tenter d'influencer la décision, comme cela a été largement étudié dans le cas des conflits environnementaux ou territoriaux (Lecourt et Baudelle, 2004).

Dans l'action publique intercommunale, complexe du fait de la technicité des sujets abordés et de l'étendue des zones concernées, il est difficile pour le citoyen ordinaire de percevoir clairement quelles sont les politiques publiques qui le concernent dans son quotidien : Joseph Fontaine (Fontaine, 2009) cite par exemple les travaux de Jean-Louis Marie qui avait montré par une enquête sur la perception des politiques publiques sur le Grand Lyon « *des raccourcis de jugement d'autant plus récurrents pour toute une partie de la population qui manifeste un fort désintéressement pour la vie publique* » (Marie, 1999).

Mais même quand les organisateurs et les acteurs concernés souhaitent réellement améliorer la participation, d'autres limites apparaissent. A titre d'exemple, une recherche sur la participation dans la mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau à partir de 10 études de cas européens a identifié plusieurs limites majeures : le manque de ressources des acteurs concernés pour pouvoir participer, le manque de moyens et de temps chez les facilitateurs du dispositif de gouvernance, l'écart entre l'échelle spatio-temporelle du projet et les échelles de concernement des acteurs concernés, la trop grande technicité des informations mises à disposition (Mostert, Pahl-Wostl et al., 2007).

Pour l'instance organisatrice, plus la participation sera large, plus il lui sera matériellement difficile de l'organiser pour des raisons de ressources limitées (en temps, en personnel), parfois de réticence des élus et/ou des techniciens à partager le pouvoir, mais aussi car elle devra faire travailler ensemble des acteurs aux intérêts et aux capacités différentes. Faire s'élever les acteurs d'un territoire et la population dans l'échelle de la participation suppose aussi pour les organisateurs des investissements pour acquérir des compétences nouvelles : savoir écouter, savoir arbitrer, être des « *traducteurs* » entre les langages des différentes sphères techniques ou pour vulgariser la dimension technique de l'aménagement ou encore pour incorporer des savoirs locaux, et enfin être des « *passeurs* » entre des mondes sociaux qui s'ignorent (Blanc, 2006).

Les participants potentiels peuvent invoquer de leur côté différentes bonnes raisons qui légitiment selon eux leur participation (Beuret, 2006, pp.159-163, cité par Richard, 2009) : « vivre de ... », « être chez soi : l'appropriation », « être là avant les autres : antériorité d'un acteur ou d'une activité », « être représentatif », « être connu, la réputation », « être compétent : le savoir, le sérieux », « être compétent : le savoir intuitif, familier, fondé sur la proximité ». En pratique, l'engagement d'une personne ou d'un collectif, tel par exemple une association, suppose un investissement de sa part qui sera d'autant plus grand que l'échelon visé dans l'échelle d'Arstein sera élevé. Cet investissement peut consister à acquérir de nouvelles connaissances, de nouvelles compétences ou encore de donner de son temps. Grimper à l'échelle de la participation ne se limite donc pas à une volonté politique de partager le pouvoir ou à un désir de participer, cela suppose aussi de s'investir et de franchir des épreuves. Vu de cette perspective, le participant potentiel reste libre de décider du niveau de participation auquel il veut s'engager : de l'absence totale de participation (l'habitant indifférent à son territoire de résidence) à une place dans la négociation des choix stratégiques pour l'aménagement futur du territoire, voire à la gestion d'un budget participatif pour l'aménagement d'un espace public. Une association peut par exemple très bien se contenter de donner un avis et d'attendre qu'il soit étudié et ne pas souhaiter participer à des groupes de travail par manque de temps ou de connaissance du sujet traité.

Plusieurs raisons peuvent justifier l'élargissement de la participation, que ce soit en largeur ou en profondeur. Une approche civique de la participation visera à renforcer une citoyenneté active, une

émancipation des individus et un contrôle du pouvoir en place, qu'il soit politique ou technocratique. Des principes de justice et d'équité sociale justifieront la nécessité d'associer les plus faibles ainsi que ceux susceptibles d'être impactés par les choix qui seront faits. Une approche pragmatique de la planification territoriale partira du principe que la complexité des enjeux territoriaux et la nécessité d'approches intégrées pour répondre au défi du développement durable ne peuvent plus être résolus sans tenir compte des informations et des perspectives des acteurs locaux et sans les associer au processus de décision.

Nous pouvons citer à titre d'exemple les travaux de chercheurs-acteurs comme Elizabeth et Jean-Philippe Gardère qui ont expérimenté à l'échelle d'une grande ville un modèle alternatif de participation, la microreprésentativité. Ce mécanisme permet de rapprocher la démocratie représentative de l'individu en rajoutant une strate intermédiaire entre les élus et les citoyens, le bureau participatif, composé d'un panel représentatif d'habitants volontaires (Gardère, 2007; Gardère et Gardère, 2008).

Le tableau suivant présente de manière synthétique comment la participation pourrait être élargie en profondeur pour chacune des grandes phases d'un cycle théorique de décision tel que défini par Simon (1982) et que l'on retrouve en planification territoriale. La colonne ressources indique les investissements nécessaires en moyens et en compétences pour être capable de grimper dans l'échelle de la participation.

| | Ressources | Observation | Evaluation | Choix | Action |
|---------------------|--|--------------------------------------|---------------------------------------|---|---------------------------------|
| (1) Information | Accès facilité à l'information | S'informer sur le diagnostic | S'informer sur l'analyse | S'informer sur variantes et choix | (s')informer sur actions menées |
| (2) Consultation | Débats préalables, moyens d'expression | Avis sur le diagnostic | Avis sur le cadrage et l'analyse | Avis sur les variantes | Avis sur actions menées |
| (3) Concertation | Formations préalables | Diagnostic partagé Savoirs locaux | Enjeux, valeurs stratégie partagés | Co-élaboration des variantes | Co-élaborer les actions |
| (4) Négociation | Renforcement des capacités réflexives | Contre-diagnostic | Autres enjeux, valeurs, stratégies | Co-décision sur choix variante | Co-décision sur les actions |
| (5) Autonomie | Renforcement des capacités d'action | Auto-diagnostic | Evaluation (selon projet territoire) | Choix d'actions (/ à projet territoire) | Actions menées en autonomie |

Tableau 11 : Activités participatives et ressources nécessaires selon le niveau d'engagement (en ligne) et la phase du processus de décision et de mise en œuvre (en colonne).

VII.4.1.7. Les bouleversements liés au passage du duo politico-administratif au tryptique participatif

Le basculement du duo élus/services administratifs au tryptique participatif modifie les relations de pouvoir qui existaient jusqu'alors. Le cadre de l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg décrit dans *L'acteur et le système* (1977) permet d'appréhender ces évolutions en partant du principe que le pouvoir n'est pas un attribut mais une relation d'échanges et de négociation entre différents acteurs. Cette situation de négociation est conditionnée par les espaces qui encadrent les interrelations entre les acteurs et qui sont mis en place par les pouvoirs officiels. L'enjeu central des luttes stratégiques de pouvoir est la maîtrise des zones d'incertitude liées à l'organisation. Quatre grands types de pouvoirs sont ainsi générés par l'organisation : celui lié à la possession d'une compétence liée à la fonction, celui lié à la maîtrise d'une relation de l'organisation à son environnement, celui lié à la maîtrise de la communication et des flux d'information, et enfin celui relatif à la connaissance des règles qui régissent l'organisation. L'apparition de la figure du citoyen dans une organisation stabilisée depuis longtemps autour du couple élu / technicien vient bouleverser ces zones d'incertitude et les canaux de communication formels ou informels nécessaires aux stratégies des acteurs. La nouvelle zone d'incertitude relative à la position de l'habitant et le repositionnement stratégique entre élus et services administratifs a par exemple été finement étudiée dans la commune de Morsang-sur-Orge qui avait mis en place de nombreux mécanismes pour développer la démocratie participative (de Villeneuve, 2003).

Ces évolutions sociétales vers un renforcement de la participation, ou tout au moins une injonction à participer, ne créent pas forcément des conditions favorables à des processus d'intelligence territoriale. Nous avons vu la diversité des postures possibles des décideurs traditionnels vis à vis de la participation et du partage du pouvoir. De plus, comme nous allons le voir, l'intelligence territoriale ne signifie pas partage de la décision ou mécanismes d'auto-gestion infra-territoriaux, mais plutôt participation volontaire à une organisation collective qui favorise la production et la circulation de l'information et accroît le degré d'autonomie et d'auto-référence du territoire pris dans son ensemble. Les médiateurs territoriaux ont alors un rôle central à jouer pour créer des conditions favorables à l'émergence d'une telle organisation.

VII.5. Synthèse du chapitre VII

Dans ce deuxième chapitre de la partie théorique, nous revenons sur les grandes étapes du développement territorial en France et leurs implications en termes d'information et de communication (Paillart, 1995b; Raoul, 2003; Herbaux, 2007b). Après l'approche centralisatrice des trente glorieuses, le localisme militant des années 1970 se caractérise par un foisonnement de nouveaux médias locaux pour dynamiser la communication au sein des réseaux d'acteurs (Simon, 1995), et par l'émergence de la figure de l'agent de développement. Le tournant libéral des années 1980 s'accompagne de nouvelles formes de communication territoriale issues des techniques du marketing, et de renforcement des compétences gestionnaires avec l'apparition des ingénieurs territoriaux, l'ensemble servant à rendre les territoires attractifs et compétitifs.

Le retour de l'Etat dans les années 1990 et la poursuite de la décentralisation combinée à la montée en puissance de l'Europe débouchent sur des logiques de contractualisation négociée sur la base de projets. Les pays et les intercommunalités institutionnelles lancées par les lois Chevènement et Voynet de 1999 encouragent à la coopération locale et opérationnalisent le concept de projet. Les objets d'analyse et de gestion se complexifient avec la généralisation du développement durable dans l'action publique, plus précisément son « *écologisation* » (Mélard, 2008), ainsi que dans les représentations sociales (Boillot-Grenon, 2003). Mécaniquement, le réseau des acteurs concernés s'élargit, d'autant plus que ce paradigme prône la participation de la société civile, provoquant ainsi le passage d'un gouvernement centralisé à une gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs (Pasquier, Simoulin et al., 2007) (Rey-Valette, Chia et al., 2010). Dans ces nouvelles formes institutionnalisées de l'action publique territoriale, la « *médiation* » devient le nouveau concept-clé pour faire le lien entre acteurs aux codes hétérogènes, entre le local et le global (Wolton, 2000), et pour négocier un « *bien commun territorial* » en lieu et place d'un intérêt général décrété par l'Etat (Lascoumes et Bourhis, 1998). Cette époque est aussi marquée dans les pratiques de gestion par une imbrication croissante des espaces urbains et ruraux par le biais des nouveaux instruments de régulation territoriale tels que les Scot (Schéma de Cohérence Territoriale). Inspirés et mis en œuvre selon des imaginaires urbains liés à l'universalisme et au mondial, proches de ceux des autoroutes de l'information (Laramée, 2000), ces instruments cristallisent les tensions du rapport entre la ville et la campagne (Faure et Douillet, 2006).

Si le succès de l'intercommunalité et sa montée en expertise pouvaient laisser croire à un retour du développement local endogène des années 1970, les années 2000 montrent au contraire une reprise en main par le haut (Europe, Etat, voire régions), une forme de « gouvernement à distance »

(Epstein, 2009), à travers la mise en œuvre d'une doctrine inspirée du monde de l'entreprise, le *New Public Management*, ou nouvelle gestion publique (Lascoumes et Le Gales, 2009). Basée sur des instruments d'objectivation quantitative de la réalité ainsi que sur des dispositifs pour mesurer et publiciser des indicateurs de performance, cette approche entraîne une fragmentation de l'action publique et une individualisation des métiers, au détriment d'un traitement systémique, réflexif et multi-compétences des problèmes à traiter. Les cadres cognitifs imposées par cette approche quantitative et normalisée, liée à la diffusion de guides de « bonnes pratiques » et l'emploi de progiciels pour gérer toute la chaîne d'instruction administrative et financière des dossiers, réduisent d'autant la capacité des territoires à produire des projets de développement originaux (Lapostolle, 2010) et à capter les signaux faibles annonciateurs de changement (Herbaux et Bertacchini, 2005). L'usage abondant d'indicateurs imposés renforce le précadrage cognitif des situations à traiter et réduit le débat démocratique sur ce qu'une société locale considère être un traitement juste du problème, limitant ainsi la formation d'un jugement collectif sur la valeur et le sens de l'action territoriale. Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de cette réforme sur les services locaux de l'Etat et leurs contributions au développement local, qui pourront varier d'un repli sur des activités régaliennes de contrôle jusqu'à l'apport d'une expertise élargie générée par des fusions interservices.

En parallèle à cette réforme de l'Etat, nous étudions les spécificités de l'échelon intercommunal et ses évolutions depuis le début des années 2000. Alors que les premières formes d'intercommunalités étaient dédiées à de la gestion technique (eau, assainissement, déchets, ...) ou à de la coordination et de l'animation (pays, parcs naturels, ...), elles s'institutionnalisent de plus en plus avec la généralisation des intercommunalités (communautés urbaines ou d'agglomération ou de communes) aux périmètres et compétences toujours plus larges. Dotées encore d'une faible légitimité politique du fait d'un mode d'élection au second degré des représentants communautaires, ces structures tentent d'accroître leur visibilité et leur légitimité, voire de développer une identité intercommunale (Fourdin et Poinclou, 2000), notamment par le biais de la communication institutionnelle (de La Guéronnière et Le Bras, 2009) en déployant un système symbolique de codes, de signes, de référents partagés.

Nous nous intéressons ensuite au concept de « projet de territoire » qui peut constituer un vecteur d'identité et de territorialité à l'échelon intercommunal. Nous montrons d'abord toute la polysémie de ce concept, en distinguant deux grandes catégories (Tilman, 2004) : le projet intention, dont le projet-stratégie qui offre un « *horizon d'attente* » et donne du sens à l'action dans un contexte incertain (Lamizet, 1997), et le projet réalisation, qui traduit les intentions en actes concrets. Les Scot, qui constituent les nouveaux instruments de planification et de régulation à l'échelon intercommunal, exigent règlementairement d'élaborer un « projet de territoire », sans que la nature de ce projet soit clairement précisée, entre une intention politique ou un document d'urbanisme à portée opératoire. Le projet-stratégie nous apparaît toutefois comme un catalyseur potentiel d'intelligence territoriale en

facilitant la création initiale d'une cellule d'ingénierie, puis en permettant d'identifier, de mobiliser et de mettre en réseau des compétences locales, de favoriser les échanges et la mutualisation des informations (Bertacchini, 2004a).

Nous concluons le chapitre en étudiant la question de la participation des acteurs dans les politiques publiques territoriales. Nous revenons au départ sur la diversité des acteurs concernés par un territoire, sur la difficulté à les identifier, sur les statuts et les rôles (Goffman, 1973) qui leur sont assignés normativement dans des dispositifs institutionnalisés de gouvernance territoriale et sur les cadrages de l'action collective que cela entraîne. Par rapport à l'échelle de la participation d'Arstein (1969), les retours d'expérience en France montrent que la participation reste la plupart du temps à des niveaux symboliques. Ce nouvel « impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer, 2002) qui vise à enrôler des individus ou des collectifs qui ne le veulent ou ne le peuvent pas, n'est pas donc forcément générateur de renouveau démocratique, ni d'intelligence territoriale.

VIII. Une approche informationnelle et communicationnelle du développement territorial

Après avoir étudié les concepts même de territoire et de ses représentations dans une approche constructiviste et systémique, puis les acteurs, dispositifs et instruments du développement territorial, nous allons maintenant nous consacrer aux dimensions informationnelle et communicationnelle du développement territorial.

Après avoir rappelé les principaux modèles théoriques des sciences de l'information et de la communication mobilisables dans ce champ d'application, nous donnons un aperçu du contexte technologique actuel marqué par l'accroissement exponentiel des capacités d'observation des territoires et les possibilités d'interaction liées au Web 2.0. Nous développons ensuite le concept d'intelligence territoriale en l'articulant avec le métamodèle de Schwarz et le concept de territorialité vus précédemment. Nous approfondissons alors les concepts de médiation et de Distic (dispositif socio technique d'information et de communication) qui sont au cœur de notre recherche. Après avoir précisé notre acception des notions de données, informations, connaissances, savoirs et compétences, nous abordons la diversité et la légitimité des différentes formes de savoirs dans l'action publique, en insistant sur le potentiel encore sous-exploité des savoirs locaux. Enfin, nous étudions la question des apprentissages à l'œuvre dans la planification et la décision territoriale, en particulier ceux basés sur l'emploi de représentations spatiales.

VIII.1. Les théories et modèles de communication

VIII.1.1. Le modèle télégraphique de Shannon

La théorie de l'information, encore appelée théorie de Shannon, a été développée en 1949 par Claude Shannon et Warren Weaver pour résoudre les problèmes de transmission télégraphique d'une information entre un émetteur et un récepteur, l'objectif étant que le signal à l'arrivée soit le plus proche de ce qu'il était au niveau de la source. L'information est ici étroitement liée aux concepts de redondance et de bruit. Dans cette théorie mathématique, l'information est traitée comme une grandeur physique à part entière, au même titre que la matière et l'énergie. Elle subit comme tout système physique une dérive entropique au cours de ses transformations successives (codage, transmission, décodage).

Cette théorie reste toujours d'actualité en ce qui concerne la transmission de l'information dans nos réseaux technologiques actuels (codage et compression des données, cryptographie, ...).

Les avancées récentes de normes de métadonnées⁸⁸ (comme par exemple la norme générique du Dublin Core⁸⁹ ou la norme ISO 19115⁹⁰ pour l'information géographique) destinées à qualifier les données transmises relèvent encore de cette théorie mathématique.

Par contre, le schéma simple et linéaire (absence de boucle de rétroaction) sur lequel repose cette théorie ne permet pas de traiter tous les types de communication, notamment la communication sociale. Elle suppose que l'émetteur et le récepteur possèdent le même langage (les mêmes clés de codage et décodage) pour éviter que l'information ne se réduise qu'à du bruit (Morin, 1977, p.347). Elle ignore aussi la question du contexte général de la situation de communication et celle de la pluralité des émetteurs et récepteurs, laissant de côté les dimensions psychologiques et sociologiques. Enfin, elle ne traite pas de la question du sens véhiculée par l'information transmise. A titre d'exemple, dans le domaine de la conception des systèmes d'information, Bernard Morand (1997, p.3) note ainsi : « *A l'opposition inopérante en elle-même entre un contenu quantifié et son récepteur, il faut ajouter la médiation d'un troisième terme, celui d'une opération intellectuelle de construction et d'attribution de sens* ».

Il n'est donc pas surprenant que ce modèle considéré comme culturellement dominant depuis le milieu du siècle dernier soit parfois vivement critiqué dans le champ des sciences de l'information et de la communication : « *On a commis une confusion conceptuelle qui consiste à considérer comme analogues le concept d'information de la théorie mathématique de la transmission des signaux électriques et le concept d'information du processus de communication humaine ... toute la communauté des gens de la communication a été victime ou complice d'une erreur rendue possible par cette analogie* » (Le Coadic, 2004a).

Les avancées en cybernétique de Norbert Wiener ont permis une avancée fondamentale en introduisant dans le modèle de l'information une boucle de rétroaction (le *feed-back*) permettant une réaction du récepteur au message émis et son retour vers l'émetteur (Wiener, 1948). La communication n'est alors plus appréhendée sous une forme linéaire mais circulaire.

Un autre modèle produit par Harold D Lasswell en 1948 (qui dit quoi, par quel canal, à qui et avec quel effet) pour traiter la question des médias de masse est devenu un véritable paradigme, qualifié d'*empirico fonctionnaliste*, pour les recherches sur les médias et leurs effets. J'y reviendrai partiellement dans l'analyse des productions médiatiques relative aux territoires étudiées (Lasswell, 1948).

⁸⁸ Métadonnée : littéralement « donnée sur la donnée », elle sert à définir ou à décrire une autre donnée

⁸⁹ La norme du Dublin Core (devenue en 2003 la norme ISO 15836) repose sur un schéma générique de métadonnées comprenant 15 éléments de description (titre, sujet, créateur, éditeur, propriété intellectuelle, ...). <http://dublincore.org/>

⁹⁰ La norme ISO 19115 pour l'information géographique est notamment utilisée dans le cadre de la directive européenne INSPIRE pour la mise en œuvre d'infrastructures de données géographiques http://eden.ign.fr/std/iso_19115

Comme le montre Bernard Miège dans *la pensée communicationnelle* (Miège, 2005), les approches en sciences de l'information et de la communication se diversifient et se ramifient à partir des années 70 en accompagnement des changements sociaux et technologiques. Nous présentons ici celles qui traitent des situations de communication auxquelles nous serons confrontés dans notre recherche. Elles rejoignent les questions de réalité et de représentations de cette réalité que nous avons abordées précédemment.

VIII.1.2. La communication pragmatique et le modèle de Palo Alto

VIII.1.2.1. Ses origines

Ce courant tire son origine dans les recherches d'un groupe interdisciplinaire en Californie, connu sous le nom de *l'école de Palo Alto*, fondé par l'anthropologue Gregory Bateson à partir des années 1950. Leurs travaux révolutionnent le domaine de la psycho-thérapie familiale.

Ils puisent dans les avancées de la cybernétique et de la systémique pour développer une nouvelle approche de la psychiatrie en recherchant les causes et les possibilités de changement dans les interactions interpersonnelles qu'entretient la personne dans son contexte quotidien. On passe ainsi d'une explication individuelle, diachronique et linéaire à une approche systémique, synchronique et circulaire.

Plus tard, au milieu des années 1970, l'école de Palo Alto adopte progressivement l'approche constructiviste comme un des fondements de ses recherches et contribue activement à ce courant. On citera en particulier Paul Watzlawick qui publie notamment un ouvrage sur *la réalité de la réalité* où il montre que notre perception de la réalité est le produit d'une reconstruction mentale (Watzlawick, 1978).

Ces recherches influencent considérablement les approches développées en sciences de l'information et de la communication, y compris en France (Winkin, 1981). Ce nouveau paradigme dit de *la communication participation*, représentée par la métaphore de l'orchestre, est aux antipodes du paradigme originel de Shannon, techniciste et mathématique.

Une des hypothèses fondatrices est que la communication existe dans les processus relationnels et interactionnels. De plus, pour Bateson, *tout comportement est communication*, y compris le silence qui relève de la communication non verbale.

L'approche systémique permet ensuite d'étudier le message dans son contexte, dans l'ensemble des relations qui composent la situation de communication, avec des effets de rétroaction et de régulation empruntés à la cybernétique.

Enfin, tout comportement est considéré comme le résultat d'un processus d'apprentissage. Pour changer de comportement, on va donc apprendre à faire autrement mais également à changer la perception que l'on a de la réalité (notre image du monde) en appliquant la technique du *recadrage* développée par Erving Goffman qui faisait partie des réseaux informels liés à l'école de Palo Alto (Goffman, 1974).

VIII.1.2.2. Limites de l'approche

Les limites de cette approche tiennent pour beaucoup aux tentatives d'appliquer stricto-sensu les préceptes sous-jacents pour expliquer par une approche uniquement communicationnelle des situations très différentes de celle d'une thérapie familiale. Focalisée sur la dimension relationnelle et sur la communication, elle évacue d'autres déterminants comme les stratégies complexes des individus, leur inconscient ou encore des facteurs sociaux (Rallet, 2006, p.185).

VIII.1.2.3. Prolongements actuels

Des chercheurs ont tenté d'intégrer ces limitations pour poursuivre les travaux de l'école de Palo Alto en élargissant les champs d'application. Pour Alex Mucchielli, ces avancées portaient déjà les germes d'une « *théorie systémique des communications* » qui quitterait le niveau psychosociologique pour traiter de manière plus globale les significations des échanges entre acteurs sociaux (Mucchielli, 1995, p.139). Il a ainsi proposé d'étudier les processus de communication par une approche qu'il qualifie de « *communication généralisée processuelle* » et qui emprunte différents concepts des sciences humaines dont ceux de l'école de Palo Alto. Il fait également largement référence aux travaux de Dominique Carré et (2002) et Bernard Miège (2004).

Il définit « *une communication généralisée processuelle* » comme une « *communication en train de se faire* » qui intervient sur les « *éléments signifiants* » constitutifs des contextes de la situation de communication » dans laquelle elle se déroule. Cette « *communication processuelle* » transforme les éléments de ces contextes. De ce fait même, elle transforme la situation globale (d'où le nom de « *processuelle* ») (Mucchielli, 1995, p.23).

Il introduit le concept de « *situation problème* » pour un acteur (ou pour un groupe d'acteurs s'ils se sont mis d'accord sur son cadrage) qu'il qualifie de macro-concept au sens de Morin, c'est à dire englobant d'autres concepts issus des sciences humaines. La *situation problème* correspond à la définition que donne un acteur de la situation concrète et de la problématique associée dans laquelle il est impliqué. C'est le découpage signifiant qu'il fait du monde environnant. Elle permet à l'acteur de donner un sens à ses activités immédiates. Elle lui permet aussi de s'engager éventuellement dans un processus de communication pour tenter de résoudre la problématique posée par cette

configuration particulière du monde. Le problème à résoudre peut déjà être de définir la situation elle-même, surtout dans un contexte multi-acteurs.

Selon l'auteur, en reprenant les travaux de Goffman sur l'interaction sociale et sur les cadres de l'expérience (Goffman, 1974) et de Popper sur la résolution de problèmes (Popper, 1997), toute situation d'échange comprend nécessairement une ou plusieurs problématiques. Tout échange tente donc de résoudre un des problèmes de la situation, à la satisfaction des enjeux de l'acteur ou de plusieurs acteurs. La communication ne se limite plus à fabriquer uniquement de l'intercompréhension, c'est aussi une activité finalisée par la résolution de quelque chose, activité qu'Habermas qualifie d'*instrumentale* (1987). Elle construit une situation nouvelle tout en essayant d'apporter une réponse au problème de la situation initiale.

Le cadrage de la situation peut se faire à différents niveaux, micro, méso ou macro, la nature des problèmes variant selon ces niveaux.

Les éléments significatifs pertinents, constitutifs d'une situation problème pour un acteur (ou des acteurs), relèvent de sept contextes, dans des proportions et des combinaisons variables :

- le contexte expressif des intentions, projets et enjeux des acteurs en présence ;
- le contexte des normes et règles collectives partagées ;
- le contexte des positions respectives des acteurs ;
- le contexte relationnel et social immédiat ;
- le contexte temporel ;
- le contexte spatial ;
- le contexte physique et sensoriel.

Ces éléments significatifs ont les propriétés des objets cognitifs de l'action située. Ce sont donc des objets matériels ou intellectuels ou encore des ensembles typiques d'actions.

Dans le cas par exemple d'une telle approche appliquée à l'étude d'un site Web, les contextes temporel, spatial et sensoriel vus dans un cadrage micro relèvent des activités de navigation multimédia notamment par les hyperliens. Le sens de telle ou telle page est en partie lié aux caractéristiques des pages parcourues précédemment.

Durant la phase de communication se produisent des « *faits de communication* » correspondant à des expressions, des activités diverses des acteurs concernés par l'échange ou d'autres phénomènes, et qui, mis en contexte, prennent un sens. Le fait et sa signification sont en réalité une seule et même chose, la forme et le sens, les deux surgissant en même temps. Un fait de communication n'existe pas en lui-même, il n'existe que parce qu'il a un sens, dans une situation pour un acteur (acteur différent de l'observateur).

Les faits de communication émergent donc dans des situations concrètes d'interaction qui se déroulent au sein de *dispositifs* (nous reviendrons plus loin sur cette notion) comprenant des acteurs, dont éventuellement des outils informationnels et communicationnels. Ces objets techniques sont qualifiés ici d'acteurs (ou d'agents) car, du point de vue notamment des théoriciens *situationnalistes* (action située et cognition distribuée), ils sont capables de faire des propositions d'interactions aux acteurs sociaux lors du processus de communication. C'est le concept d'*affordances*⁹¹ défini dans la théorie de la perception de Gibson (1979).

L'action de communication est qualifiée de *située*, ce qui revient à « *souligner la contribution de la situation et de l'environnement à sa détermination* » (Quéré, 1997). Elle s'appuie sur une cognition qualifiée elle-même de *distribuée* non seulement entre les individus mais aussi entre les composants physiques de l'environnement, notamment les objets informationnels et communicationnels ou encore l'agencement des lieux où se produisent les faits de communication.

La démarche d'analyse pour l'observateur consiste alors à décrire ces situations par leurs contextes constitutifs, de saisir et d'analyser les faits de communication, et d'étudier en quoi le processus communicationnel transforme la situation initiale et contribue à résoudre les problèmes. Il est à noter que les transformations portent sur des éléments de la situation et donc, par voie de conséquence, sur les acteurs (leurs enjeux, leurs normes de référence, les règles collectives, ...).

VIII.1.3. La communication délibérative d'Habermas

Le troisième paradigme dominant dans les sciences de l'information et de la communication a pour origine les recherches de la *nouvelle école de Francfort* avec en particulier Jürgen Habermas, connu notamment pour sa théorie de « *l'agir communicationnel* » (1987) et ses travaux sur « *l'espace public* » (1978).

Habermas a cherché à montrer que la transformation sociale ne reposait pas uniquement sur le développement des forces productives et de la technique qu'il qualifie de « *rationalité instrumentale* ». Ce type de rationalité vise à coordonner les actions en vue de maîtriser la nature dans la sphère économique et à légitimer le pouvoir en place dans la sphère politique. Habermas pense qu'il existe une deuxième rationalité, la « *rationalité communicationnelle* », basée sur la communication intersubjective, qui vise à l'intercompréhension dans le monde vécu et mène à la production de normes sociales sous-tendant l'interaction (Dacheux, 2008).

⁹¹ Le terme anglais "affordance" est un néologisme qui désigne à la fois le fait d'offrir (to offer) et celui de permettre quelque chose (to afford). Il est couramment repris tel quel dans la littérature parce qu'il ne possède pas d'équivalent français qui rende compte de toutes les nuances Devèze, J.-J., 2001, "Affordances et artefacts communicationnels: application de la « thérapie brève » de P. Watzlawick aux communications médiatisées par ordinateurs", La Communication Médiatisée par Ordinateur : un carrefour de problématiques, Sherbrooke : Canada..

Cette école va développer un modèle idéal de communication authentique basé sur des normes universelles de l'entente langagière et sur le renoncement aux comportements stratégiques. « *L'agir communicationnel* » doit donc prendre le pas sur « *l'agir stratégique* ». Pour cela, il est nécessaire que les actes de discours respectent des conditions d'intelligibilité, de sincérité, de justesse et de vérité pour créer un contexte délibératif idéal d'argumentation dialogique conduisant à la formation de l'opinion et à la décision politique.

Cette vision de la communication suppose au préalable de se mettre d'accord sur les règles du jeu du débat, d'un protocole de discussion, l'ensemble devant faire lui-même l'objet, dans l'idéal, d'une discussion argumentée. Bacqué, Rey et Sintomer (2005) proposent ainsi un modèle de démocratie participative où « *les dispositifs doivent s'appuyer sur des règles claires et impliquer une qualité délibérative assez forte* ». Contrairement aux procédures participatives d'agrégation des opinions (référendum local et consultations publiques) qui recueillent des points de vue atomisés puis les agrègent statistiquement, l'approche délibérative s'appuie une démarche processuelle de construction publique d'une opinion collective (Sadran, 2004).

Une fois définies ces conditions préalables du débat, d'autres conditions doivent être remplies comme le rappelle Blondiaux (2000, p.331 et 334) en s'appuyant sur des recommandations formulées par Cohen (1989) : « *Les délibérations doivent ensuite être inclusives et publiques. En principe, nul ne peut en être exclu ; toutes les personnes susceptibles d'être concernées par les décisions prises ont des chances égales d'y accéder et d'y participer* ». La liberté de discussion et la qualité des échanges constituent deux autres principes majeurs de ce mode de communication. « *Les délibérations sont exemptes de contraintes externes. Les participants sont souverains, en ce sens qu'ils ne sont liés qu'aux conditions communicationnelles et aux règles procédurales de l'argumentation* ». Il est question « *d'échange réglé d'informations et de raisons entre des parties qui font des propositions et les soumettent à un examen critique* ».

Un autre principe est de considérer que la légitimité du résultat dépend avant tout de la qualité du processus délibératif. « *la décision légitime n'est pas la volonté de tous mais celle qui résulte de la délibération de tous ; c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité au résultat, non la volonté déjà formée* » (Manin, 1985, cité par Blondiaux 2000 p.332).

Ce paradigme communicationnel d'idéal délibératif est fréquemment invoqué dans les dispositifs participatifs et de communication mis en place à des échelles locales (conseils de quartier, site web citoyen, ...) ou plus globales dans les domaines de l'urbanisme, du développement territorial ou de l'environnement. A ces échelles globales, l'expérience française d'institutionnalisation du débat public à travers la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) a fait l'objet de nombreuses

recherches (Blatrix, 2002; Rui, 2004; Simard, Lepage et al., 2005), y compris du point de vue des sciences de l'information et de la communication (Monnoyer-Smith, 2007b), que ce soit sur de grands projets d'équipements (Bresson Gillet, 2010; Premat, 2010) ou encore sur des choix scientifiques et technologiques majeurs (Pailliar et Romeyer, 2010; Weill, 2010). Des approches quasi-expérimentales de débat ont parfois été menées pour tenter d'analyser les processus cognitifs et communicationnels à l'œuvre (Gastil, 2006).

De nombreuses critiques sont toutefois adressées à la démocratie délibérative, que ce soit au niveau théorique, en sociologie politique, en philosophie, en sciences de l'information et de la communication, ou à un niveau pragmatique sur la base d'analyses d'expériences concrètes.

Lors du séminaire final du programme de recherche Concertation Décision et Environnement⁹² (1999-2005), la principale critique qui a été adressée à l'espace public habermassien est de ne pas arriver à dépasser les asymétries de pouvoir et les inégalités structurelles de notre société et finalement, de ne faire que les reproduire (Billé, Mermet et al., 2006b). Un des arguments avancés est celui de l'effet pervers : les arènes de concertation renforcent l'exclusion de ceux qui n'y participent pas. Un autre argument est celui de l'instrumentalisation stratégique de la concertation par ceux qui la mettent en place et qui assoient leur pouvoir au prix d'une manipulation symbolique. En réponse à Mermet, le responsable scientifique du programme CDE, qui se demandait « *si le modèle délibératif n'était pas le modèle rêvé de ceux dont la principale force était la capacité argumentative* », Blondiaux (Blondiaux, 2000) abondait effectivement dans son sens en parlant sous une forme volontairement caricaturale d'une « *démocratie de savants* » qui excluait les individus et les groupes les moins armés pour ce type d'arène (assurance de soi, capacités argumentatives, ...), ou tout au moins, une démocratie qui favorisait ceux qui maîtrisaient le mieux la « *grammaire de la discussion publique* » (Cefaï et Trom, 2001). D'autres participants au programme y voient au contraire un encouragement à poursuivre les recherches pour tenter justement de réduire ces asymétries, une des voies étant la professionnalisation de ceux qui jouent des rôles de médiation, de facilitation, de traduction entre mondes. Des recherches ont ainsi montré l'effet bénéfique dans le débat public d'animateurs professionnels pour compenser les déséquilibres de statuts induits par les écarts de niveau d'expertise entre les participants, et ceci y compris dans des organisations fortement hiérarchisées (Pierce, Neeley et al., 2008).

Dans le domaine des sciences de l'information et de la communication, les analyses des espaces délibératifs institutionnalisés tels ceux organisés par la CNDP montrent qu'ils aboutissent plutôt à la suppression des opinions adverses, soit en raison des principes mêmes des dispositifs (recherche du consensus par exemple), soit du fait des modalités de cadrage du débat (Pailliar et Romeyer, 2010). Par contre, ces débats publics peuvent se déplacer dans des espaces médiatiques publics

⁹² Programme CDE Concertation Décision Environnement : <http://www.concertation-environnement.fr/>

tels la PQR ou internet, permettant alors un élargissement des débats et de la pluralité, voire de la radicalité des opinions exprimées, ou encore l'émergence d'une opposition durable et structurée. De son côté, Dacheux (2007) reproche au paradigme délibératif, qui inscrit la rationalité dans la communication intersubjective, de limiter la communication « *au langage, à une structure sociale déjà présente qui s'impose aux individus* » et qui donc « *réduit le symbolique* » (*ibid*, p.16). Selon lui, les chercheurs de cette discipline ont pourtant largement démontré l'importance du symbolique dans les interactions : communication non verbale et para verbale, émotion esthétique, influence rhétorique, importance des images et de l'imaginaire. L'espace public qui fonde tout système démocratique doit être reconsidéré dans toute sa complexité, non seulement comme espace de régulation entre l'ordre politique (l'élaboration de la norme) et l'ordre économique (la valorisation des ressources), mais en tenant compte aussi de l'ordre symbolique (la circulation du croire) (*ibid*, p.24).

Pour conclure cette partie sur les principaux paradigmes dans le domaine des sciences de l'information et de la communication, il nous semble qu'il n'en existe pas d'idéal dans l'absolu mais qu'ils doivent être choisis selon les situations de communication étudiées. Ainsi, dans les processus de planification ou d'aménagement territorial, certains dispositifs participatifs ont été conçus en se référant explicitement à la théorie de l'agir communicationnel. Il s'agit surtout de procédures de débat public très structurées telles celles organisées par la Commission Nationale de Débat Public dans le cas de grands projets d'infrastructures. Par contre, l'élaboration de projets locaux de territoire s'accompagne souvent de campagnes de communication, voire de sondages et d'opérations de marketing pour lesquels le modèle de Lasswell semble encore pertinent. La diffusion massive de données, en particulier spatiales, à travers des infrastructures de données pose de son côté le défi du codage / décodage explicite de la qualité de ces données, notamment par le biais des métadonnées, rejoignant ainsi les préoccupations initiales du modèle de Shannon. Enfin, les dispositifs de gouvernance et l'approfondissement de la complexité territoriale dans les nouvelles politiques publiques territoriales génèrent des situations de communication intersubjective au sein de réseaux d'acteurs hétérogènes. Ces communications circulaires visent à l'intercompréhension et à donner du sens. L'enjeu de la médiation devient alors central et peut être abordé à partir du paradigme constructiviste de l'école de Palo Alto.

VIII.2. TIC et développement territorial : entre espoir et risque de déterminisme technologique

VIII.2.1.1. Evolution du contexte technologique

La transition géonumérique de la cartographie ces trois dernières décennies a bouleversé tous les modes de visualisation géographique, de collecte de données, de production, de diffusion et d'utilisation des cartes (Pickles, 2004) (Desbois, 2009). De nouveaux acteurs externes au monde des SIG sont apparus pour développer des services basés sur la localisation (Location Based Services ou LBS⁹³), faisant appel au Web, à la téléphonie mobile et des équipements couplés à des GPS. La popularité de l'API⁹⁴ de Google Map lancée au printemps 2005 a débouché sur un foisonnement de nouveaux outils Web basés sur la géolocalisation (Gibson et Erle, 2006; Craglia, Goodchild et al., 2008; Crampton, 2008). Contrairement aux Infrastructures de Données Spatiales décrites ci-dessous, l'objectif de Google n'est pas de mutualiser les données spatiales mais d'utiliser la géographie comme un moyen de rechercher et d'afficher des informations ayant une emprise spatiale afin de conforter sa position dominante pour accéder à la vie numérique (Simonnot et Gallezot, 2009).

Pour décrire cette évolution, certains spécialistes n'hésitent pas à parler de « *néo-géographie* » (Goodchild, 2008; Rana et Joliveau, 2008) ou de « *géographie 2.0* » (Valentin, 2007) en insistant sur le brouillage des limites entre les quatre grandes composantes qui fondent la géographie traditionnelle : le sujet traité, le spécialiste qui l'étudie, l'information délivrée et le public destinataire.

Un des principaux changements porte sur les processus de fabrication de la donnée géographique. Jusqu'à présent, la production et la diffusion des cartes étaient assurées quasi exclusivement par de grandes agences nationales cartographiques pour faire des économies d'échelle compte tenu des investissements nécessaires. Maintenant que ces coûts ont considérablement diminué, de nouveaux modèles sont en train d'apparaître inspirés du modèle de *crowdsourcing*⁹⁵ (Howe, 2006) et de son application phare Wikipédia. Dans le domaine de la cartographie, le projet OpenStreetMap⁹⁶ vise à produire une carte mondiale en s'appuyant sur des milliers de contributeurs qui disposent d'une expertise locale sur leurs espaces pratiqués au quotidien pour collecter des données géoréférencées ou vérifier celles apportées par d'autres (Dodge, Kitchin et al., 2009). Goodchild parle de *Volunteered Geographic Information* (VGI) pour décrire cette évolution de la chaîne de fabrication de

⁹³ Voir la revue internationale *Journal of Location Based Services* lancée en 2007 : <http://www.informaworld.com/TLBS>

⁹⁴ API (application programming interface) : Bibliothèque de fonctions destinées à être utilisées par les programmeurs dans leurs applications.

⁹⁵ Crowdsourcing : néologisme qui consiste à utiliser la créativité, l'intelligence et le savoir-faire d'un grand nombre d'internautes, et ce, au moindre coût. Wikipédia en est l'exemple emblématique.

⁹⁶ <http://www.openstreetmap.org/>

l'information spatialisée (Goodchild, 2008, *op.cit.*). Le projet Wikimapia⁹⁷ a de son côté l'objectif de recueillir des informations d'internautes sur différents lieux géographiques du monde entier en s'appuyant sur un globe virtuel pour se repérer géographiquement. Une autre application d'ampleur mondiale est le projet Flickr⁹⁸ pour compiler des photographies géoréférencées prises par des citoyens ordinaires. Aux échelons plus locaux, des communautés d'utilisateurs produisent désormais elles-mêmes les données adaptées à leurs propres usages en s'appuyant sur les référentiels géographiques comme GoogleEarth (Craglia, Goodchild et al., 2008)

Le monde professionnel de la géomatique évolue lui aussi vers ce modèle de services cartographiques accessibles via le Web (Miller, 2006). Des infrastructures de données spatiales, basés sur les standards d'interopérabilité de l'Open Geospatial Consortium⁹⁹ et de l'ISO, se développent aux niveaux international, national et régional pour mutualiser l'accès aux données spatiales essentielles comme par exemple : la Directive Inspire à l'échelle européenne¹⁰⁰, l'infrastructure de données spatiales australienne¹⁰¹, le Géoportail français¹⁰², le portail géomatique de la Région PACA¹⁰³. Des sites territoriaux, appuyés sur ces infrastructures de données géographiques transversales, peuvent alors se développer au service d'une intelligence collective locale (Pierre, 2001) et d'un gouvernement de ces territoires (Piponnier, 2010).

Des déclinaisons thématiques d'infrastructures de données se mettent également en place. En France, cette approche a démarré avec le Système d'Information sur l'Eau dont le pilotage est assuré par l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (Onema) en partenariat avec les gestionnaires des bassins versants dans une logique de subsidiarité.

Plus récemment, le ministère en charge de l'environnement a démarré la mise en place du Système d'Information sur la Nature et les Paysages¹⁰⁴ qui repose lui aussi sur une architecture distribuée et décentralisée, basée sur le volontariat des acteurs de l'environnement. Les associations environnementales sont étroitement associées au recueil de données en s'appuyant sur les protocoles d'observation et de codage de l'information définies au sein d'une structure de coordination scientifique nationale.

⁹⁷ <http://wikimapia.org/>

⁹⁸ <http://www.flickr.com/>

⁹⁹ www.opengeospatial.org

¹⁰⁰ <http://inspire.jrc.ec.europa.eu/>

¹⁰¹ <http://www.ga.gov.au/nmd/asdi/>

¹⁰² <http://www.geoportail.fr/>

¹⁰³ <http://www.crige-paca.org/>

¹⁰⁴ <http://www.naturefrance.fr/>

Cette évolution s'explique aussi par l'élaboration d'un volet réglementaire international sur l'accès à l'information environnementale avec des retranscriptions progressives de la convention d'Aarhus¹⁰⁵ du 25 juin 1998 dans le droit européen (Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003) et dans les droits nationaux (en France, loi n° 2002-285 du 28 février 2002). Un séminaire d'un programme de recherche sur la concertation environnementale avait d'ailleurs été entièrement consacré à la convention d'Aarhus (Billé, Mermet et al., 2006a) compte tenu de son importance sur l'accès à l'information qui est une condition *sine qua non* de toute concertation.

Ces évolutions technologiques (globes virtuels, réseaux sociaux, Web 2.0, services basés sur la géolocalisation, Infrastructures de Données Spatiales), réglementaires (convention d'Aarhus) et sociétales (participation des citoyens et des associations à la production et la diffusion d'informations) se traduisent par un accroissement exponentiel des informations mises à disposition sur le Web, certains parlant même d'*infobésité* ou de *surcharge informationnelle* (Eppler et Mengis, 2004).

Ce cap technologique a priori franchi, un premier enjeu est désormais de fournir des informations pertinentes pour mieux appréhender la complexité territoriale et environnementale à différentes échelles, un préalable nécessaire à toute politique de gestion intégrée de l'environnement. Si les initiatives privées des globes virtuels (Google Earth) tournées vers les marchés de masse n'ont pas pour objectif de comprendre et de suivre l'état de l'environnement ou d'accompagner des politiques publiques, elles peuvent cependant améliorer considérablement les Infrastructures de Données Spatiales. Par exemple, les limites actuelles des métadonnées utilisées pour qualifier les données environnementales pourraient être en partie levées en mettant en réseau les utilisateurs (grâce au Web 2.0 et aux réseaux sociaux) pour partager les retours d'expérience sur les usages et contribuer à corriger les erreurs détectées dans les jeux de données (Craglia, Goodchild et al., 2008). Un autre exemple est de développer à grande échelle des solutions pour permettre aux citoyens et aux associations de contribuer à la production et à la diffusion d'informations de qualité professionnelle sur l'environnement et les territoires. Mais il reste encore à étudier leurs motivations, à trouver des solutions pour décrire la qualité de ces données et à mesurer les effets sur les processus de concertation environnementale (Seeger, 2008).

Un deuxième enjeu, tout aussi important, est d'arriver à des informations qui fassent sens pour les utilisateurs, y compris les citoyens ordinaires, et qui débouchent sur des changements de pratiques indispensables à l'amélioration de l'environnement. Ainsi, dans son article d'évaluation de quarante années de gestion intégrée des zones côtières, Yves Henocque (2006) cite (Olsen, 2000) pour

¹⁰⁵ La convention d'Aarhus ECE/CEP/43 de la Commission Économique des Nations-Unies pour l'Europe du 25 juin 1998 porte sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle impose la mise en ligne des catalogues de données environnementales et des données elles-mêmes.

rappeler que « *le facteur limitant la gestion effective des zones côtières n'est pas dû au manque d'interprétation des connaissances scientifiques existantes, mais plutôt à un manque de stratégie pour rendre la gouvernance inclusive, participative et reflétant les valeurs et préoccupations des acteurs sur leur propre territoire* ».

VIII.2.1.2. Les espoirs placés dans les NTIC pour renforcer la participation

L'apparition d'Internet et sa diffusion rapide au début des années 2000 avait suscité immédiatement beaucoup d'espoirs. Si Internet permettait de passer moins de temps pour s'informer et donner son avis, il était probable que les gens participeraient plus, en particulier les non experts, les non militants et ceux qui ne sont pas rémunérés pour participer (Fishkin, 1995). Ce devait être une innovation capable d'aider à gérer des discussions et des débats fortement interactifs entre un très grand nombre de participants à des coûts supportables (Coleman et Götze, 2001; Iyengar, Lusk et al., 2003).

Toutefois, il y a encore 3 ou 4 ans, l'analyse de ces expériences montrait clairement la portée limitée de ces évolutions technologiques sur les processus de concertation dans le domaine de l'environnement. Leur potentiel était déjà loin d'être totalement exploité sur le terrain (y compris pour les technologies de l'information géographique) et les nouveaux usages restaient relativement limités (diversification et enrichissement des sources d'information, renforcement des capacités d'associations militantes, mise en réseau d'acteurs mais avec des capacités d'interactivité dans les débats assez pauvres, ...). Les nouvelles arènes virtuelles ne semblaient pas avoir d'effets significatifs sur les décisions finalement prises.

Il est d'ailleurs assez révélateur de constater que dans le cas des concertations à grande échelle de participants (plusieurs centaines, milliers, voir centaines de milliers) menées encore aujourd'hui (ex récent de la consultation pour la Directive Cadre sur l'Eau en France), l'usage d'internet se limite toujours à des outils de sondages en ligne basés sur des questionnaires fermés et du dépouillement automatique pour éviter les coûts encore rédhibitoires de modération et de traitement des données. Les Commissions Particulières de Débat Public semblent constituer en France une exception. Elles reposent sur des dispositifs hybrides étalés dans le temps et combinant des réunions publiques et des sites Web ad-hoc et modérés pour fournir les éléments du débat sous une forme structurée, recueillir les avis et questions et y répondre. Mais ce type de dispositif reste très onéreux, et ne s'applique qu'à des projets d'infrastructures de très grande envergure. Les outils internet mobilisés restent des solutions relativement statiques, proches du Web 1.0, et nécessitent des ressources humaines importantes pour la modération.

Comme nous l'avons vu plus haut, nous assistons toutefois depuis peu à une deuxième rupture technologique liée à la démocratisation du Web 2.0, des blogs comme média des masses (de

Rosnay, 2005; Morelli, 2007), des réseaux sociaux et de la téléphonie mobile ainsi que le développement fulgurant des globes virtuels tels que GoogleEarth / GoogleMap et des services Web basés sur la géolocalisation. Ces globes virtuels apparus il y a seulement cinq ans ont déjà révolutionné la place de la dimension géographique dans les usages quotidiens d'Internet par des citoyens ordinaires en leur permettant d'accéder de manière très intuitive à des représentations multi-échelles de n'importe quelle partie de la terre, en descendant même jusqu'aux objets quotidiens de leurs espaces vécus. L'ensemble de ces innovations ont accru considérablement les capacités technologiques de mise en relation d'individus, de communautés et de contenus aux formats de plus en plus diversifiés (texte, son, images, vidéos, cartes, photographies aériennes, images satellitaires), ceci à des échelles extrêmement variées.

En matière de démocratie électronique, de nouvelles solutions commencent donc logiquement à émerger, basées sur les innovations technologiques décrites ci-dessus. Le secteur de la politique a bénéficié d'un contexte particulièrement favorable avec les élections présidentielles récentes aux Etats-Unis et en France. Il a été montré que des facteurs liés à la communication par le Web tels que l'absence de statut social de l'internaute et les possibilités de communication écrite et asynchrone pouvaient aider à inclure de nouveaux acteurs, à lisser les asymétries traditionnelles de capacité d'expression dans des assemblées, à renforcer les échanges (Lemus, Seibold et al., 2004). Des expérimentations récentes de dispositifs en ligne ont confirmé ce potentiel d'Internet pour l'inclusion de nouveaux participants (Price, Nir et al., 2002; Monnoyer-Smith, 2007a). Mais les débats sur Internet présentent aussi de nombreux désavantages tels que les attaques personnelles, voire les insultes ou la surreprésentation de messages d'un nombre réduit de personnes (Davis, 2005; Desquinabo, 2008), même si des moyens de modération peuvent y pallier en partie (Wright et Street, 2007; Coleman, Lieber et al., 2008).

Dans le domaine de la planification territoriale ou de la gestion environnementale, les avancées sont plus modestes. L'ergonomie et l'utilisabilité des sites Web restent encore largement à améliorer pour faciliter et augmenter leurs utilisations et limiter ainsi les coûts (Coleman, Lieber et al., 2008). De la même manière, s'il a été montré que les débats disposant de facilitateurs et alimentés en contenu synthétique renforçaient généralement la participation du public, de telles ressources sont rarement mises en œuvre (Iyengar et al. 2003, Hartz-Karp 2005, Min 2007).

De nouveaux outils basés sur les NTIC de 2ème génération couplés à des fonctionnalités géographiques et destinés aux organisateurs des processus de concertation commencent quand même à apparaître. C'est notamment le cas des outils en cours de développement dans le cadre du projet ANR Intermed¹⁰⁶ démarré en 2008. Ce projet a pour objectif d'aider à la rédaction collaborative de chartes environnementales ou de projets de territoire et à structurer/faciliter des débats en ligne

¹⁰⁶ <http://intermed.csregistry.org/home>

entre un très grand nombre de participants autour de ces documents. L'outil central est une application internet, couplée à des outils de mobilité, qui utilise des fonctionnalités de rédaction collaborative de documents de type Wiki et permet de naviguer plus facilement dans l'ensemble des éléments informationnels du débat en ligne pour un projet donné. Les outils de mobilité vont de plus permettre aux acteurs et citoyens de transmettre des faits observés qu'ils estiment utiles au débat. Pour les organisateurs des processus de concertation, l'application offre des fonctionnalités de modération, de traitements et de synthèse semi-automatiques de gros volumes d'information.

Nous avons pu aussi observer dans la littérature récente (Rinner, Keßler et al., 2008; Seeger, 2008) l'arrivée d'outils dotés de fonctionnalités proches de celles développées dans le cadre du projet Intermed mais ils semblent être encore au stade de prototype ou appliqués à d'autres domaines (Kingston, 2007) et n'ont pas été déployés dans des dispositifs de planification territoriale, ni évalués à l'aide de protocoles basés sur une connaissance approfondie du domaine de la concertation. Or, comme le rappelle Alex Mucchielli, « *une TIC, du point de vue communicationnel, n'est pas un objet qui existe en lui-même, en dehors d'une utilisation par des acteurs sociaux et d'un environnement dans lequel elle fonctionne* » (Mucchielli, 2005, p.14).

VIII.3. Panorama des recherches en sciences de l'information et de la communication sur le territoire

Le territoire est un objet récurrent d'intérêt pour de nombreuses disciplines scientifiques : la géographie (en particulier la géographie sociale pour réintroduire le sujet et l'acteur en plus de l'espace en développant les concepts de territorialité et de territorialisation), la géomatique à la croisée de la géographie et de l'informatique (la représentation quantitative des territoires), l'agronomie et les sciences de l'environnement (le territoire dans ses fonctions de production primaire), l'économie (le territoire comme ressource, les effets de la proximité), la sociologie (le territoire comme construit social, comme révélateur et/ou moteur de ségrégations ou de solidarités), l'anthropologie (l'identité/l'altérité, l'attachement aux lieux, l'appropriation sociale et symbolique), la psychologie environnementale, les sciences politiques (territoires de pouvoirs, gouvernance territoriale, territorialisation des politiques publiques), les sciences de gestion (gouvernance territoriale et action collective, décision territoriale).

Les sciences de l'information et de la communication, qui se fondent sur une approche interdisciplinaire, ont commencé à véritablement s'intéresser au local et au territoire à partir du milieu des années 1980 avec la décentralisation et le développement des NTIC dans les collectivités territoriale comme l'avait montré Isabelle Paillart (Paillart, 1995c). Les travaux aussi ont été influencés par l'évolution au cours des cinquante dernières années des formes de développement territorial car elle modifiait d'autant les rapports entre territoire et communication (Raoul, 2003).

Aujourd'hui, l'analyse de la littérature scientifique montre une grande diversité des objets de recherche comme l'illustrent les exemples suivants :

- Les relations entre territoires et médias (Pailliat, 1993; Pélissier, 2002a),
- Les réseaux NTIC comme vecteurs d'aménagement et de développement (Musso et Rallet, 1995; Vinchon, 1998; Bouquillion et Pailliat, 2003),
- La médiation des espaces naturels (Boillot-Grenon, 2003) et leur patrimonialisation,
- la médiation des sciences et techniques (Rasse, 2002) pour des controverses territorialisées (Pailliat et Romeyer, 2009) ou pour l'éducation à l'environnement,
- L'émergence des mots liés au développement durable (Chansou, 1994; Petiot, 1994; Beaurain, 2003),
- La contribution des médias à la construction de mémoires collectives (Moirand, 2007),
- La communication des collectivités territoriales et le marketing territorial (Cardy, 1997; Gastambide, 2005; Pailliat, 2005),
- Les procédures délibératives dans l'espace public (Bratosin, 2006; Noyer et Raoul, 2008) ou encore les NTIC et la e-démocratie (Wojcik, 2005; Monnoyer-Smith, 2007c; Pledel, 2007; Premat, 2008; Wojcik, 2008),
- La multiplication des représentations virtuelles de territoires et leurs effets sur la manière d'appréhender et de mener des expériences des territoires réels (Bakis, 1998; Valentin, 2007),
- Les dispositifs délibératifs institutionnalisés de débat public sur les grands projets ou grands enjeux (Pailliat et Romeyer, 2010),
- L'intelligence territoriale (Bertacchini, 2000; Girardot, 2004; Bertacchini, 2007; Dumas, Gardère et al., 2007; Herbaut, 2007b) ;
- L'étude des territoires « savants », comme par exemple la technopole de Sophia-Antipolis (Bertacchini, 2003; Bertacchini et Boutin, 2007).

Nous allons ci-dessous développer le dernier concept, celui de l'intelligence territoriale, qui est au cœur de notre problématique de recherche.

VIII.4. Intelligence territoriale : approche théorique et concepts liés

VIII.4.1. Genèse et définitions d'un concept en émergence

Le champ de recherche de *l'intelligence territoriale*, s'est développé depuis la fin des années 1990. Reconnue comme objet scientifique par les instances universitaires en 2004, les recherches en

intelligence territoriale continuent à se structurer progressivement¹⁰⁷ à partir de plusieurs entrées qui consolident chacune leurs bases théoriques et méthodologiques en se nourrissant et en les déclinant sur des projets de recherche-action.

Comme toute recherche émergente, les définitions sont multiples et évoluent au cours du temps. Pour Philippe Dumas, le fait que l'intelligence territoriale traite de la complexité des territoires fait qu'elle ne pourra même jamais être réductible à une seule définition. Il lui semblerait plus pertinent de partir des différents concepts qui la caractérisent en les réunissant au sein d'une ontologie contributive nourrie par les expériences de terrain (Dumas, 2010).

Dans le réseau européen de la caENTI – coordination action of the European Network of Territorial Intelligence – une des premières définitions en 2002 désigne l'intelligence territoriale comme un concept correspondant à « *l'ensemble des connaissances pluridisciplinaires qui, d'une part, contribue à la compréhension des structures et des dynamiques territoriales et, de l'autre, ambitionne d'être un instrument au service des acteurs du développement durable des territoires* ».

La dernière définition donnée en 2010 est beaucoup plus ambitieuse puisque l'intelligence territoriale y est décrite comme « *la science dont l'objet est le développement durable des territoires et dont le sujet est la communauté territoriale* » (Girardot, 2010).

Yann Bertacchini se réfère quant à lui au concept d'intelligence collective défini par Pierre Lévy : « *une intelligence partout distribuée, sans cesse valorisée, coordonnée en temps réel et qui aboutit à une mobilisation effective des compétences individuelles – et qui part du principe que chacun sait quelque chose, est doué de compétences et de savoir-faire* » (Levy, 1994, p.29).

L'intelligence territoriale devient ainsi la capacité d'intelligence collective mobilisable sur un territoire (Bertacchini, 2004b) : « *On peut considérer l'intelligence territoriale comme un processus informationnel et anthropologique, régulier et continu, initié par des acteurs locaux physiquement présents et/ou distants qui s'approprient les ressources d'un espace en mobilisant puis en transformant l'énergie du système territorial en capacité de projet L'objectif de cette démarche, est de veiller, au sens propre comme au sens figuré, à doter l'échelon territorial de ce que nous avons nommé le capital formel territorial* ».

Pour Philippe Herbaux, l'intelligence territoriale permet « *une évolution de la culture du local fondée sur la collecte et la mutualisation entre tous ses acteurs des signaux et informations, pour fournir au décideur, et au moment opportun, l'information judicieuse* » (Herbaux, 2002). Cet engagement collectif à lire et à comprendre un territoire en mutualisant les informations et les connaissances fait que le « *territoire devient apprenant* » (Herbaux et Bertacchini, 2007).

¹⁰⁷ Portail de l'intelligence territoriale : <http://www.intelligence-territoriale.eu>.

Philippe Dumas complète ces définitions en disant que l'intelligence territoriale joue sur le rapprochement entre l'intelligence comme processus cognitif et d'organisation de l'information, et le territoire comme espace de relations signifiantes (Dumas, 2007, p.30).

La particularité de cette approche est qu'elle situe clairement l'intelligence territoriale dans le champ des sciences de l'information et de la communication en ne la limitant pas à une compréhension collective des processus territoriaux de nature structuraliste et fonctionnaliste. Elle repose sur une approche systémique de l'information et sur le paradigme constructiviste, à savoir ici une approche communicationnelle de la territorialité qui compose et recompose sans cesse le territoire en lui donnant du sens.

Plusieurs éléments communs se retrouvent dans les deux visions de l'intelligence territoriale qui viennent d'être présentées. Tout d'abord, la place reconnue des technologies de l'information et de la communication pour produire, partager et diffuser les informations, que ce soit dans la vie quotidienne des habitants du territoire, lors des moments de réflexion sur le territoire ou encore pour véhiculer les signes identitaires du territoire (discours, rites, symboles, ...). Ensuite, une vision large et pragmatique du développement territorial, en le repositionnant dans le contexte de la mondialisation et de la compétitivité, mais en l'actionnant à un niveau local sur des principes de durabilité et de coopération entre territoires. Puis, la reconnaissance du rôle central des acteurs territoriaux et de leur capacité à s'engager dans des démarches endogènes d'élaboration et de mise en œuvre d'un projet de développement local ou d'un ensemble de projets locaux en synergie (Bourret, 2008). Ensuite, l'adoption par ces acteurs d'une attitude pro-active d'anticipation des risques et ruptures qui peuvent affecter le territoire. Enfin, la forte implication des chercheurs sur le terrain dans des dispositifs partenariaux qui relèvent de la recherche action.

L'analyse des sites Web et de la littérature scientifique ou technique révèlent qu'il existe encore d'autres sens attribués à l'intelligence territoriale en provenance cette fois de l'intelligence économique (David, 2009a), un concept popularisé en France vers le milieu des années 1990. Un premier sens désigne la territorialisation d'une politique nationale descendante d'intelligence économique (clusters, pôles de compétitivité, ...) où les territoires locaux sont considérés comme des réceptacles indifférenciés d'activités économiques qui contribuent à la compétitivité de la nation. Il s'agit ici d'un Etat stratège qui tient un rôle par l'intermédiaire du Préfet, de catalyseur et d'animateur auprès des acteurs territoriaux (PME / PMI, universités, centres de recherche, ...) afin de favoriser la mise en réseau, l'innovation, la maîtrise de l'information stratégique pour défendre l'économie nationale (Pautrat et Delbecq, 2009). Un autre usage du terme « *intelligence territoriale* » correspond à l'utilisation par les collectivités territoriales des techniques d'intelligence économique employées par les entreprises (veille, marketing territorial, ...).

Ce panorama du concept récent de l'intelligence territoriale montre ainsi deux visions bien distinctes qui ne s'expliquent pas uniquement par la jeunesse du concept mais bien par des fondements différents (Pelissier, 2009). La première, centrée sur la composante économique des territoires et inspirée du monde de l'entreprise, se concentre sur l'information stratégique (David, 2009b) et est parfois aussi qualifiée « *d'intelligence compétitive* ». Pour Philippe Herbaux, il s'agit en réalité d'un sous-ensemble de l'intelligence territoriale, le volet économique constituant une ressource au service du projet général de nature politique (Herbaux, 2007b). L'autre acception est basée sur la mobilisation d'une gamme de ressources territoriales qui dépassent le monde de l'entreprise (capital naturel et culturel, espaces cultivés, espaces urbains, politiques publiques et acteurs de l'action publique, société civile...) pour participer à des démarches coopératives de développement guidées par un projet partagé porteur de sens.

Notre recherche s'inscrit dans ce deuxième courant en cherchant à le décliner dans le champ de l'action publique pour la planification territoriale et le développement local. En repartant de l'étymologie latine du terme intelligence (*inter ligere* : faire le lien), nous rejoignons ici Marie-Michèle Venturini et Yann Bertacchini qui considèrent que le processus d'intelligence territoriale est « *l'approche pragmatique pertinente pour la mise en réseaux des acteurs notamment dans le partage de l'information territoriale* » (Venturini et Bertacchini, 2007). L'enjeu principal est la création de liens, l'émergence de collectifs.

VIII.4.2. Intelligence territoriale et méta-modèle de Schwarz

Nous avons déjà présenté de manière détaillée les trois plans du métamodèle de Schwarz en l'appliquant au système territoire. Le lien avec l'intelligence territoriale ne se limite pas au 2^{ème} plan logique, celui de la logique, mais intègre aussi les deux autres.

L'intelligence territoriale doit être considérée comme un processus collectif, ancré chaque fois dans un contexte particulier et soumis à des aléas, nécessaire à l'émergence et la complexification progressive d'un territoire. Le territoire, pris ici simultanément dans ses trois plans, s'organise, s'autonomise, se dote de capacités d'autoanalyse et de veille, développe une conscience partagée d'une image de soi et d'une identité propre.

Dans le plan physique, les individus et acteurs collectifs interagissent de manière différenciée selon leurs activités avec les objets constitutifs de ce territoire et les éléments des dynamiques territoriales, que ceux-ci relèvent d'une réalité de premier ou de deuxième ordre. Leurs pratiques sur l'espace sont basées sur des compétences et des savoirs-faires dont le repérage, la mutualisation et la mobilisation constituent un enjeu de l'intelligence territoriale (Bertacchini, 2004b). Les acteurs interagissent aussi entre eux au quotidien du fait de leur proximité spatiale, ce qui contribue au

renforcement d'une territorialité partagée. Enfin, les modèles cognitifs des acteurs pour l'observation et l'interprétation des signes présents sur le territoire (conception écologique de l'information), ou affectant le territoire, se transforment du fait de leur participation plus ou moins poussée aux actions relevant du deuxième plan (ateliers de travail, espaces délibératifs, actions de sensibilisation à l'environnement, ...) et de leur adhésion aux symboles identitaires véhiculés par le troisième plan (discours politiques autour d'un projet partagé, normes et rites locaux, marqueurs distinctifs, ...).

Le plan logique réunit le travail collaboratif des acteurs du territoire, à des niveaux variables d'engagement et de mutualisation de leurs compétences, pour dégager une intelligibilité partagée de la complexité territoriale à partir des signes collectés, que ce soit dans les objets territoriaux significatifs ou dans ses dynamiques liées à des évolutions tendancielle ou à des événements exceptionnels. Ce plan là permet aussi de dégager des accords négociés sur les usages des ressources territoriales et sur les modalités d'intervention. En retour, le plan physique devient alors le reflet matériel des décisions d'intervention construites dans le plan logique et qui se superposent aux traces plus ou moins visibles des décisions passées.

Le plan existentiel se nourrit quant à lui des deux premiers pour produire et entretenir une vision partagée du territoire et de son avenir. C'est cette vision, portée par une autorité légitime, qui régule et donne du sens en retour aux opérations de gestion et d'aménagement, mais aussi aux pratiques individuelles et collectives sur le territoire. Les symboles construits dans ce plan existentiel (projet partagé, mythes, signes identitaires, ...) sont générateurs de liens au sein du territoire et contribuent à ce que la « mayonnaise sociale » prenne (Bougnoux, 2008).

D'un point de vue informationnel et communicationnel, la confrontation permanente entre l'image du territoire du troisième plan et les signes perçus dans la pratique quotidienne peut amener, progressivement ou brutalement, à des dissonances cognitives. Une nouvelle lecture de la situation territoriale dans le deuxième plan devient alors nécessaire pour réaligner l'image du territoire à la réalité des faits, soit en intervenant sur la matérialité, soit en réajustant la construction symbolique du territoire. La mobilisation d'instruments de mesure du territoire, y compris les acteurs locaux en situation d'observation quotidienne de leurs espaces vécus, et la mise en place de dispositifs de mutualisation, d'analyse et de mise en débat de ces observations constituent un autre défi pour l'intelligence territoriale, surtout pour pouvoir détecter des signaux faibles annonciateurs de changements (Herbaux, 2009).

VIII.4.3. Emergence d'un processus d'intelligence territoriale

Un processus d'intelligence territoriale ne se décrète pas mais il s'ancre chaque fois dans une culture territoriale particulière en termes de gouvernance et requiert une volonté collective délibérée

ainsi que des ressources spécifiques pour pouvoir émerger. En mobilisant ici le métamodèle générique de Schwarz, nous allons tout d'abord montrer l'articulation entre ce métamodèle et l'intelligence territoriale dans l'émergence et la complexification d'un territoire qui l'amène vers une autonomie croissante.

VIII.4.3.1. La territorialité au cœur de l'intelligence territoriale

Il ne s'agit pas ici de revenir sur le concept de territorialité déjà développé au début de ce document, mais de montrer en quoi il est au cœur du processus d'intelligence territoriale, contribuant ainsi à le distinguer d'un strict processus d'intelligence économique.

La territorialité partagée naît d'un ensemble de processus informationnels et communicationnels producteurs de sens qui se répartissent dans les trois plans du métamodèle de territoire et qui se déroulent dans la pratique sociale concrète du quotidien. Elle assure une cohérence et une lisibilité d'ensemble en permettant aux pratiques individuelles ou de collectifs de se situer dans une histoire commune socialement partagée (Bertacchini, 2000).

Dans la dimension physique du territoire, la « *proximité instrumentale* » entre les acteurs individuels ou collectifs est régulée par leur statut et les droits d'usages en vigueur, formels ou informels. Cette régulation peut être basée sur le droit reconnu s'appliquant à l'usage exclusif d'un objet territorial (droit de propriété, concession d'exploitation, ...), sur des règles ou des usages pour des objets territoriaux partagés (équipements publics tels que les routes, biens communs tels que la ressource en eau, les paysages, ...), ou encore sur des conventions sociales couramment admises au sein des groupes sociaux locaux. Pour pouvoir se référer à ces mécanismes de régulation formels ou informels, les acteurs doivent être reconnus par les autres comme « *habilités à* », cette habilitation dépendant notamment de leur statut. L'ensemble de ces mécanismes dans le plan physique donne du sens aux liens sociaux entre individus et collectifs et affecte la composante géographique de la territorialité de chacun. Ils s'expriment et se perpétuent par des actes de communication et des supports d'information eux aussi formels (documents administratifs, règlementaires, juridiques, ...) ou informels (conversation, discours, articles de presse, ...).

Dans le plan logique du territoire, le concept dominant est celui de « *représentation* » tel que nous l'avons déjà détaillé précédemment. Les acteurs construisent et confrontent des représentations de la réalité physique pour la décrire et l'interpréter. Ils élaborent et négocient également des modalités de régulation des ressources de l'espace physique. Les représentations, tirées notamment des pratiques de la réalité physique, font apparaître des objets territoriaux et des phénomènes qui ont du sens pour les acteurs. Les rendre explicites, les confronter, en débattre, permet de construire dans l'intersubjectivité une intelligibilité partagée du territoire et de faire émerger un langage de la spatialité du groupe : les objets territoriaux et leurs interactions sont désignés par des mots, ils sont

représentés sur des cartes ou d'autres artefacts et peuvent donc être communiqués et débattus, y compris dans l'espace public. La territorialité de chacun et des collectifs se construit ainsi également dans l'interprétation cognitive de la complexité territoriale.

Enfin, le plan de l'identité traite des dimensions normatives et symboliques de la territorialité en prenant en charge la gestion de « *l'héritage symbolique* ». Il produit des objets à portée symbolique (ex : projet de territoire, logo, mythes, récits, ...) qui constituent des points de repère pour cadrer et donner du sens aux comportements individuels ou de groupes en les replaçant dans une histoire collective et une vision partagée de l'avenir, en rappelant aussi l'appartenance à un même espace. Pour qu'il soit efficace, cet héritage symbolique doit être intériorisé par les acteurs et faire partie de la mémoire collective. Cela sous-entend la reconnaissance d'une délégation de pouvoir vers une autorité que les acteurs territoriaux considèrent comme légitime dans la définition et le maintien de la norme et des références symboliques. Cette autorité, dont les attributs eux-mêmes constituent des symboles d'une territorialité partagée, a pour rôle de rendre visible et intelligible l'appartenance au territoire. L'existence d'un projet de territoire, au sens de projet-visée de Tilman (2004), constitue la principale ressource symbolique pour consolider ce plan de l'identité.

VIII.4.3.2. Capital formel territorial : du latent à l'explicite

Nous avons vu la diversité des acteurs qui composent un territoire, ces acteurs ne se localisant pas forcément au sein de limites géographiques précises. Pour Yann Bertacchini, un territoire qui choisit un mode de développement préférentiellement endogène va s'employer à constituer un substrat nécessaire à ce développement, substrat qu'il qualifie de « *capital formel* » : il s'agit d'un ensemble de valeurs, de codes, de règles, de modalités d'interaction et de coordination, de connaissances explicites formulées dans des documents numériques, reconnus et partagés par les acteurs du territoire pour formuler ou mettre en œuvre un projet collectif de développement local (Bertacchini, 2004b, 2004a). Le capital formel sera plus ou moins développé selon l'histoire de la coopération locale. Une territorialité partagée telle que décrite précédemment constitue le principal vecteur de consolidation de ce type de capital.

Les procédures descendantes de développement territorial peuvent aussi venir enrichir ce capital formel en amenant de nouvelles habitudes de concertation, de régulation des rapports sociaux, d'utilisation de ressources territoriales partagées, de symboles renforçant l'identité du territoire. Comme nous l'avons largement vu, les politiques publiques d'aménagement du territoire imposent aux territoires locaux de s'organiser pour formaliser les réalités locales dans des documents de diagnostic et pour exprimer des choix politiques en matière de projets de développement. Ces injections descendantes entraînent mécaniquement un accroissement du « *capital formel* » du territoire, mais qui sera plus ou moins dense et valorisé selon que l'exercice de planification sera

organisé comme un passage technocratique obligé, ou comme un processus collectif large et producteur de sens pour forger une communauté de destin.

VIII.4.3.3. Mutualisation de l'information : vers un territoire apprenant

L'approche endogène part de l'hypothèse que le territoire lui-même est potentiellement porteur de toutes les connaissances et compétences nécessaires pour son propre développement. Afin de les mobiliser dans un processus d'intelligence territoriale, il faut *informer et communiquer*, ce qui suppose la conjonction de trois phénomènes (Bertacchini, 2000) :

- Les acteurs du territoire échangent de l'information (génération d'énergie à titre individuel et/ou collectif);
- Ils accordent du crédit à l'information reçue car ils y trouvent une plus-value (captation-échange de l'information) ;
- Le processus de communication ainsi établi, les acteurs établissent les réseaux appropriés et transfèrent leurs compétences au service d'une politique de développement (mobilisation et transfert d'énergie : formulation d'un projet de développement).

Le repérage des gisements de compétences disponibles au sein d'un territoire et leur mobilisation effective nécessitent l'engagement des acteurs concernés. Il peut démarrer par une cartographie du réseau d'acteurs en se focalisant sur la nature et la qualité des relations entre acteurs ainsi que sur les informations échangées. Selon l'histoire du territoire et son ancienneté, l'état des réseaux de relations entre les acteurs, physiques ou virtuelles grâce aux TIC, peut s'avérer être une barrière (cas par exemple de situations conflictuelles ou d'acteurs qui ne se connaissent pas, notamment sur un territoire en émergence) ou au contraire un catalyseur (culture de la coopération, existence d'observatoire(s) du territoire gardant une mémoire du passé) dans la construction du lien territorial.

Des dispositifs de médiation locale peuvent venir alors faciliter la communication entre les acteurs, à la fois pour établir les premières rencontres, pour valoriser les compétences existantes ou encore pour en développer de nouvelles nécessaires à l'élaboration et/ou à la mise en œuvre du projet. Il peut s'agir de dispositifs comme par exemples un réseau d'échanges entre acteurs économiques, institutionnels et éducatifs, un projet culturel à l'échelon territorial (Thomas et Bertacchini, 2010), un espace public de débat démocratique sur des sujets locaux, une cellule d'ingénierie territoriale, un observatoire de veille territoriale. Il peut s'agir aussi de procédures territoriales règlementaires qui s'imposent aux territoires locaux mais qui peuvent servir en plus de catalyseurs pour une mise en réseau des acteurs locaux, pour peu que les institutions chargées de ces procédures les utilisent à des fins de développement endogène. Elles s'accompagnent en effet de dispositifs de gouvernance, d'information et de communication, d'étapes plus ou moins imposées par une logique de

management par projet, qui constituent autant d'occasions d'échanges et d'interactions. L'injonction de bâtir un « *projet de territoire* », malgré toutes les ambiguïtés autour de ce concept, aide aussi les acteurs locaux à développer et exprimer une vision stratégique et identitaire de l'avenir du territoire, consolidant ainsi le troisième niveau du métamodèle de Schwarz.

Pour Philippe Herbaux, l'intelligence territoriale se traduit par une évolution de la culture locale en matière de collecte et de mutualisation des signes et de l'information (figure 19).

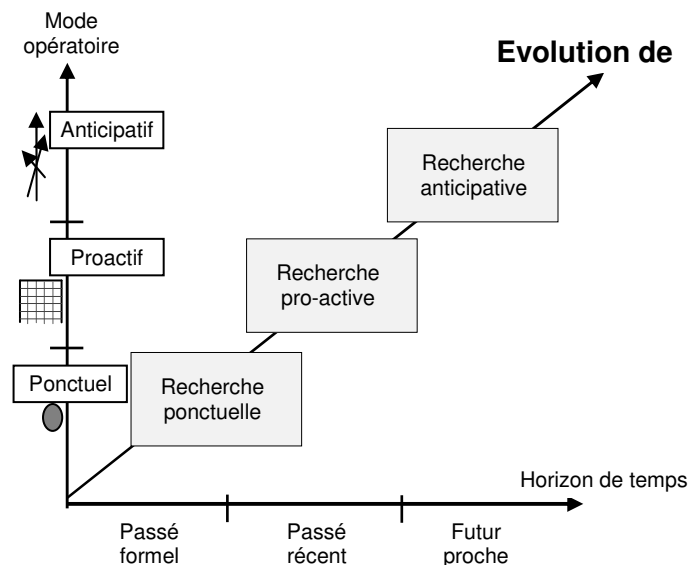


Figure 19 : Evolution de culture d'un territoire par la mutualisation de l'information
 (extrait de Herbaux 2007, p.75)

En ordonnée figurent trois modalités de recherche d'information : ponctuelle, pro-active et anticipative. En abscisse, trois espaces-temps sur lesquels portent la recherche d'information imposés par les trois modalités en ordonnée : le passé formel (les informations sont déjà codées et archivées), le passé récent (la production et la recherche des informations nécessitent une attitude plus volontariste et collective) et le futur proche (anticipation des risques, détection des signaux faibles).

Il en résulte trois types de posture complémentaires de traitement de l'information dans les territoires :

- La recherche ponctuelle dans des supports formels (journal, rapport, base de données, ...), réalisée par un individu ou un acteur pour une tâche ponctuelle, qui s'arrête dès l'obtention de l'information.
- La recherche pro-active, effectuée par un ensemble d'acteurs pour répondre à une demande ciblée de traitement d'un problème ou d'un enjeu. Il s'agit d'une tâche collective et itérative

suivant une démarche structurée (cas d'une description et d'une analyse approfondie d'une thématique donnée au sein d'un diagnostic de territoire).

- La recherche anticipative, qui prolonge les tâches précédentes, cherche à repérer les signaux faibles pour détecter des menaces, les évaluer et prendre d'éventuelles mesures correctives afin de poursuivre ou d'ajuster le projet collectif.

Le basculement progressif de postures individuelles et ponctuelles vers une forme d'engagement continu et collectif dans la recherche d'information traduit l'émergence d'un « *territoire apprenant* ». Les contributeurs à ces activités de veille deviennent alors des acteurs à part entière du projet de territoire. Cette forme d'organisation dans la collecte et l'analyse de l'information, considérée comme stratégique car traitant des enjeux du territoire, permet de consolider le capital formel du territoire en l'élargissant à des pratiques collectives de collecte des indices et de mutualisation des informations.

VIII.4.3.4. Anticipation des risques et des ruptures

Un territoire apprenant est non seulement capable d'identifier et de prioriser les enjeux (au sens de ce qu'il peut perdre ou gagner) auxquels il est confronté, mais il se dote aussi des moyens pour suivre l'évolution du territoire et de son contexte afin d'anticiper les risques et de faire face aux éventuelles ruptures.

Ces moyens sont déployés par les autorités territoriales en faisant le plus souvent appel, pour des questions de coûts, à des dispositifs de mesure supra-territoriaux et aux données et informations issues de leurs propres systèmes de contrôle de gestion. Deux limites à ce type d'approche sont fréquemment signalées : l'absence de capacité d'anticipation (les informations structurées et validées arrivent souvent trop tardivement) et l'impossibilité de décrire des phénomènes autrement et/ou autres que ceux qui ont été modélisés lors de la conception de ces dispositifs. Comme le suggèrent Philippe Herbaux et Yann Bertacchini, dans la figure ci-dessous, le facteur « temps » est fondamental : une posture anticipative d'un territoire suppose de se baser non seulement sur des informations structurées mais aussi sur des signes et des indices annonciateurs de changement (Herbaux et Bertacchini, 2007). Leur interprétation permet alors de comprimer l'horizon de temps de la décision.

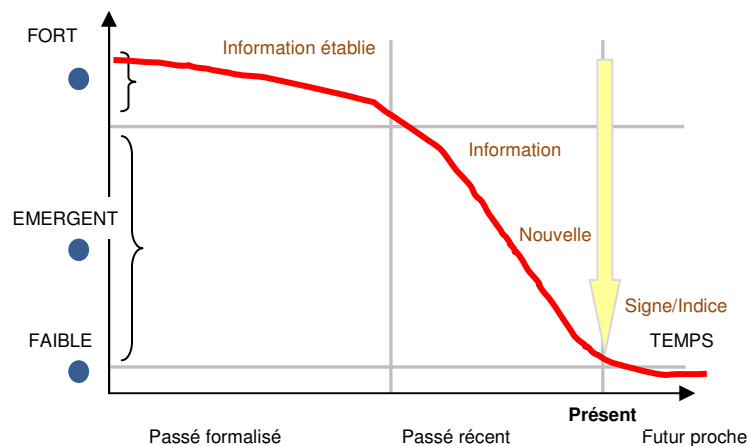


Figure 20 : Evolution du signe vers l'information (Herbaux et Bertacchini, 2007)

Au côté de ce type de dispositifs, que l'on peut qualifier de dispositifs descendants de surveillance mis en œuvre par un gouvernement au sens de Foucault (Foucault, 2004), apparaissent aujourd'hui d'autres formes de production d'information, en particulier le *crowdsourcing* actif ou passif basé sur les technologies du Web 2.0 (Howe, 2006; Burger-Helmchen et Pénin, 2011, Quoniam 2009), qui peuvent présenter un intérêt dans le contexte d'un processus d'intelligence territoriale (Pybourdin, 2010). Il s'agit en particulier de dispositifs qui visent à répartir l'effort d'observation d'un territoire entre les autorités et les acteurs locaux, en exploitant en particulier le potentiel des TIC. Les acteurs peuvent être mobilisés soit pour l'originalité de leurs grilles de lecture de la réalité basée sur une longue pratique systémique du territoire, soit encore comme « capteurs » munis d'outils de mesure et d'échanges d'information pour faire des relevés selon des protocoles normalisés d'observation (par ex, Plantin, 2009; Wilson, 2009). Les signes peuvent alors être relevés au plus près de l'activité quotidienne et ordinaire de perception des habitants pour peu qu'ils se placent dans un état de vigilance de leur environnement.

Des lieux virtuels ou physiques de mutualisation et de confrontation des signes, des indices et des informations récentes recueillis doivent également compléter ces dispositifs pour permettre une interprétation collective et contradictoire de la situation afin d'établir des conjectures (Herbaux, 2009).

VIII.4.4. Intelligence territoriale et ingénierie territoriale : quelle articulation ?

Les deux concepts d'intelligence territoriale et d'ingénierie territoriale sont apparus au début des années 2000 et se côtoient dans la littérature scientifique en étant encore rarement articulés (Janin et Grasset, 2009).

Une première définition de « *l'ingénierie territoriale* » proposée en 2003¹⁰⁸ la désigne comme « *l'ensemble des compétences et des savoir-faire dont les collectivités territoriales ont besoin pour mener à bien leurs missions de développement territorial* ». La même année, la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (Diact) complète cette définition en indiquant qu'elle concerne aussi les acteurs locaux et qu'elle comprend « *l'ensemble des concepts, outils et dispositifs mis à la disposition des acteurs du territoire pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire* » (Landel, 2007).

Pour Claude Janin (*op.cit.*), l'ingénierie territoriale est une ressource nécessaire et un « signe d'intelligence territoriale », sans toutefois être suffisante pour rendre un territoire véritablement apprenant. En effet, des figures très différentes de l'ingénierie territoriale pourront être activées selon le modèle de développement choisi ou imposé.

Dans le contexte actuel de recentralisation et d'agencification de l'action publique territoriale orientée vers la rationalisation et la performance, une figure de l'ingénierie territoriale en plein essor est celle du *bon élève de la procédure*, de *l'ingénierie procédurale*, c'est à dire celle capable de se mouler dans les cadres et instruments normatifs imposés par les échelons supérieurs (le département, la Région, l'Etat, l'Europe). Cette ingénierie tournée vers le haut constitue le maillon local d'une ingénierie descendante linéaire, certes efficace pour émarger à des guichets financiers, mais porteuse d'un risque de bureaucratisation et de notabilisation des agents et structures à l'interface entre l'échelon local et les échelons supérieurs, ainsi que d'un risque de standardisation des projets. Cette forme d'ingénierie territoriale peut se limiter à un cercle restreint d'acteurs territoriaux, les agents de développement eux-mêmes, les élus et les personnes publiques associées imposées par la réglementation. Elle ne nécessite pas d'être internalisée et peut être sous-traitée à des prestataires extérieurs. Elle peut enfin s'affranchir d'une vision partagée et identitaire de l'avenir du territoire qui correspond au troisième niveau du métamodèle de Schwarz.

Par contre, un modèle de développement ascendant relevant de l'intelligence territoriale telle que nous l'avons définie requiert quant à lui une *ingénierie processuelle* tournée vers le bas et visant la mise en réseau de l'ensemble des acteurs du territoire. Cette figure de l'ingénierie doit non seulement maîtriser les procédures territoriales mais aussi être en mesure d'accompagner les aspirations de la société locale symbolisées par un projet politique singulier et de les traduire (au sens de l'école de la traduction) dans les référentiels normatifs imposés par les organisations régionales, nationales, européennes de la bureaucratie territoriale. Dans ce cas, l'ingénierie territoriale s'étend à l'ensemble des acteurs du territoire, y compris la société civile. Elle porte non seulement sur la compréhension des phénomènes territoriaux et l'élaboration de projets techniques

¹⁰⁸ Source : Lexique européen multilingue et multimédia, Muleta, sur l'urbanisme et l'habitat. Auteur de la définition de l'ingénierie territoriale : Jean Frebault – Conseil Général des Ponts et Chaussées - Ministère de l'Équipement (Journées d'échanges et d'information sur les agences d'urbanisme) 2003

mais également sur les changements organisationnels, institutionnels, sociaux, individuels permettant au territoire de gagner en réflexivité, en autonomie, en capacités d'adaptation et en affirmation de sa propre identité.

Cette deuxième figure de l'ingénierie territoriale mobilise un registre de compétences et de dispositifs bien plus large que la première car elle s'adresse ici à une gamme d'acteurs aux représentations et codes hétérogènes. Elle intègre également les dimensions individuelles et collectives de la territorialité des acteurs ainsi que la portée symbolique d'un projet partagé. Enfin, les dimensions informationnelles, communicationnelles et de médiation y tiennent une place centrale, que ce soit dans chacun des micro-événements qui jalonnent la vie d'un territoire apprenant, dans des macro-dispositifs plus permanents pour la mutualisation des signes et des informations ainsi que leur interprétation, ou encore pour forger et entretenir les symboles constitutifs de l'identité territoriale. Cette ingénierie suppose aussi de disposer de compétences particulières pour travailler avec des réseaux de médiateurs (associations, journalistes, ...) capables de faire le relais avec des collectifs hétérogènes dans leur profil et dans leur degré d'engagement territorial.

Mais ces compétences là sont loin d'être généralisées dans le réseau des agents du développement. Les formations initiales ou continues se répartissent encore très largement entre filière technique ou filière administrative en considérant que les dimensions informationnelles, communicationnelles, médiatrices, relèvent avant tout des services de communication des autorités locales ou de l'Etat. Ces référentiels pédagogiques ne sont toutefois que le reflet de la conception dominante et normative du développement territorial, soulignant ainsi tout le chemin à parcourir pour basculer d'une ingénierie procédurale à une ingénierie orientée vers l'émergence et la consolidation d'une intelligence territoriale.

Enfin, une troisième alternative, encore plus hypothétique dans le contexte actuel mais non exclusive de ces réponses à des guichets de financement externe, pourrait être que les producteurs et régulateurs des politiques publiques fassent confiance aux capacités endogènes d'intelligence territoriale et limitent les contraintes des appels à projet au respect de règles éthiques et de principes attachés au paradigme du développement durable.

VIII.5. Place de la médiation dans les processus d'intelligence territoriale

Nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises, les dispositifs de gouvernance multiniveaux et multiacteurs sont le lieu de médiations multiples : entre des collectifs aux cultures hétérogènes, entre des acteurs plus nombreux aux statuts et aux rôles distincts (élus, techniciens, experts, scientifiques, associations, citoyens, journalistes, ...), entre les espaces privés, les espaces collaboratifs et les

espaces publics, entre les trois grands piliers du développement durable, entre échelles spatiales et temporelles variées. Nous allons maintenant approfondir ce concept de médiation en développant d'autres concepts liés : celui de dispositif socio technique d'information et de communication (Distic) et ceux d' « *objet frontière* » et d' « *objet intermédiaire* ».

VIII.5.1. Le concept de médiation

Sans chercher ici à développer longuement ce concept complexe de médiation, il convient cependant d'introduire la manière dont nous l'appréhendons dans le cadre de notre recherche.

La médiation est un concept largement employé et débattu en sciences de l'information et de la communication¹⁰⁹ (Caune, 2010). Pour Jean Caune, la référence à ce concept permet « *d'échapper à l'opposition information / communication* » (*op.cit.* p.4) en évitant de tomber dans le déterminisme technique tout en restant attentif aux objets communicants. La médiation aide à redonner de l'épaisseur sociale aux phénomènes de communication en délinéarisant le modèle classique Information – Communication. Elle joue un rôle d'intermédiaire qui favorise la circulation de l'information et atténue les points de friction, d'incompréhension entre les acteurs de la situation de communication. Enfin, elle peut s'appuyer sur des technologies pour faciliter l'interactivité et l'adaptabilité des publics.

Prise de manière très large au niveau d'un idéal théorique, Paul Rasse (2000) définit la médiation comme « *ce qui assure la cohésion sociale par l'adhésion de tous à chacun des éléments constitutifs de la culture commune* », la culture étant prise ici au sens de « *cet ensemble complexe englobant les savoirs, les croyances, les arts, la morale, les lois, les coutumes ainsi que les autres capacités et habitudes acquises par l'homme en tant que membre d'une société* ». Pour ce chercheur, l'émergence du sujet est un enjeu de la médiation culturelle : se découvrant une sensibilité personnelle, le sujet fait l'expérience de sa subjectivité d'abord en privé puis progressivement dans l'espace public, là où se construit l'opinion commune au sujet des productions culturelles.

Un parallèle peut être établi avec la médiation autour d'enjeux territoriaux. Les spécificités du champ territorial ajoutent d'autres dimensions à la médiation puisqu'il s'agit d'amener les acteurs à relier leurs propres expériences du territoire avec des enjeux aux propriétés spatiales, temporelles et conceptuelles souvent très éloignées. L'échelle mondiale de l'économie et du développement durable et leurs incidences locales se traduisent par deux types de logiques communicationnelles et deux niveaux de recherche d'homogénéisation : l'une, internationale, qui prône la transparence d'un village global et homogène. L'autre, locale et communautarisme, qui défend l'idée de villages locaux,

¹⁰⁹ Le concept de médiation a par exemple fait l'objet en 2010 d'un dossier spécial « *La(les) médiation(s) en SIC* » de la revue « *Les enjeux de l'information et de la Communication* »

imperméables et distincts. Armand Mattelart attribue « *ce retour aux cultures particulières, à la tradition, aux territoires et aux valeurs singulières* » à une réaction aux « *forces centripètes de l'universalisme* » (Mattelart, 1995). Comment la médiation peut-elle alors opérer pour permettre aux individus d'établir des liens entre leurs espaces privés de proximité et leur appartenance collective à des territoires locaux de niveau intercommunal, replacés eux-mêmes dans l'espace global de la mondialisation ? Comment peut-elle faire émerger des sujets sensibles aux enjeux territoriaux et prêts à en débattre publiquement, voire à s'engager à faire évoluer leurs pratiques ?

De plus, du fait de la double crise de la délégation du savoir aux experts et aux scientifiques et de la montée de la participation, la médiation porte désormais également sur de nouvelles formes d'apprentissage en redéfinissant les rôles et les pouvoirs des différents acteurs d'une situation et en négociant les cadres d'interprétation et la légitimité de diverses formes de savoirs.

La médiation se définit aussi de manière très pragmatique par des dispositifs opérationnels combinant des pratiques, des techniques, des outils, des artefacts, des savoir-faire. Le dispositif de médiation est vu comme un « *hybride entre des objets, des textes et des humains* » (Caune, 2010, p.4). La médiation consiste alors à créer des espaces qui « *rendent possible une traduction du savoir techniquement utilisable dans la conscience pratique d'un monde vécu social* » (Habermas, 1973, p.79). Des objets ou des concepts peuvent contribuer à ce processus de médiation à condition qu'ils soient « *actionnables* » par chacun des acteurs engagés dans la médiation, c'est à dire qu'ils soient appropriés au contexte concret de leurs pratiques afin qu'ils puissent se les approprier effectivement (Mormont et Hubert, 2008).

VIII.5.2. Les concepts de dispositif et de Distic

La concertation territoriale mobilise à des niveaux différents d'engagement et de responsabilité, variables selon les moments, des participants porteurs chacun d'identités et de visions symboliques de ce qu'est ou pourrait être le territoire. Ce jeu de négociations et de pouvoirs s'effectue au sein d'un espace de communication où se construisent les identités, les alliances internes ou externes au territoire, ainsi que l'expression d'une vision du territoire acceptable par tous. Les processus d'interaction se jouent sur des temps longs, se distribuent dans des scènes multiples, s'exposent à des événements extérieurs, l'ensemble constituant chaque fois un itinéraire particulier de concertation, une étape supplémentaire de l'histoire du territoire.

Nous avons développé le concept de représentations externes et internes en lien avec celui des signes et du sens. Nous allons maintenant aborder la question de la construction, de la circulation et de la mise en débat de ces représentations au sein des territoires en phase d'émergence ou d'autonomisation. Pour ce faire, nous avons cherché à dépasser les approches basées sur les outils

classiques de la géomatique utilisés en développement territorial en nous appuyant sur le concept de dispositif socio-technique d'information et de communication (distic).

VIII.5.2.1. Dispositif plutôt que système d'information

S'intéresser à la circulation des représentations au sein d'un espace de communication aussi hétérogène que celui de la gouvernance territoriale nous a amené à rechercher d'autres outils heuristiques que ceux développés dans le monde des systèmes d'information et plus particulièrement dans celui de la géomatique appliquée aux territoires : SIG¹¹⁰, SIRS¹¹¹, observatoires, SIT¹¹², PPGIS¹¹³, ... (Joliveau, 2004).

L'analyse de la littérature scientifique en sciences de l'information et de la communication et la participation à un projet de recherche sur la gouvernance territoriale (Rey-Valette, Soulard et al., 2009) nous ont finalement amené à nous intéresser au concept de « *dispositif* ».

Les acceptions communes données par les dictionnaires insistent sur le caractère technique d'un dispositif (*l'ensemble des pièces composant un appareil voire l'appareil lui-même*). Par extension, cette première définition s'applique à *tout agencement de personnes et d'éléments matériels en vue d'atteindre un objectif donné*. L'hétérogénéité, l'intentionnalité, la combinaison humain non-humain, caractérisent donc un dispositif. Pour Foucault, à l'origine des premières réflexions théoriques sur le sujet, le dispositif lui-même, c'est « *le réseau qu'on peut établir entre les éléments, ces éléments étant un ensemble résolument hétérogène comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques ... du dit aussi bien que du non dit* » (Foucault, 1977, cité par Roux, 2004, p.29).

Le terme de *dispositif* s'est propagé à un ensemble de sphères d'activités de plus en plus variées pour désigner des pratiques qui se déroulent au sein d'environnements aménagés : dispositif hospitalier, dispositif homme/machine, dispositif expérimental, dispositif de gestion, dispositif de gouvernance, dispositif de médiation des savoirs, etc.

Dans le domaine des sciences de l'information et de la communication, le concept de *dispositif* a fait l'objet de plusieurs séries de réflexions et de publications. Face au foisonnement du terme « *dispositif* » dans une variété de champs opératoires et disciplinaires, des chercheurs s'étaient ainsi

¹¹⁰ SIG : Système d'Information Géographique

¹¹¹ SIRS : Système d'Information à Référence Spatiale

¹¹² SIT : Système d'Information Territorial

¹¹³ PPGIS : Public Participation Geographic Information System

réunis en 1998 pour tenter d'en cerner la pertinence théorique et la valeur heuristique (Jacquinot-Delaunay et Monnoyer, 1999a)¹¹⁴.

En reprenant une partie de ces avancées, Angélique Roux (2004) a de son côté tenter d'expliquer pourquoi le terme de dispositif occupait une place croissante au côté du terme « *système d'information* » dans les travaux des chercheurs en sciences de l'information et de la communication. Pour cet auteur, la notion de système d'information a évolué en étant progressivement dominée par une perspective technique et fonctionnelle et en devenant un objet à modéliser afin de le rendre efficace, même si des auteurs ont rappelé qu'il intégrait aussi une composante sociale (Le Moigne, 1973; Guyot, 1997). Il en ressort que le trait marquant qui distingue le système d'information du dispositif informationnel est le niveau de formalisme (Roux, *ibid*).

Le système d'information est en effet formalisable à l'aide de langages (Merise, UML, ...) et d'outils de modélisation (Atelier de Génie Logiciel, ...). Dans la théorie du système général, le système d'information s'intercale entre le système opérant et le système décisionnel (Le Moigne, 1973, 2006) et participe à la réorganisation temporelle des actions au sein d'une organisation en aidant à la construction du jugement des situations. En amont, la catégorisation et la caractérisation des objets et de leurs interactions donnent au système d'information une fonction d'artefact cognitif qui médiatise la représentation que se font les acteurs concernés de la partie du monde à laquelle ils s'intéressent. En aval, il cadre et facilite la nature des tâches que ces acteurs ont à réaliser, même si l'analyse des usages qu'ils en font au quotidien dans les interactions avec la machine ou les autres acteurs montre qu'ils s'écartent souvent des usages qui avaient été prévus par les concepteurs (Vacher, 2004).

Le dispositif informationnel constitue de son côté une notion beaucoup plus floue qui met davantage l'accent sur l'autonomie, la capacité d'initiative des acteurs, leur intentionnalité propre, ainsi que sur les interactions qui se nouent, sans présupposer des usages qui seront faits du dispositif et de ce qui y sera appris : « (...) *un dispositif dont le but est de produire ou permettre une forme de médiation (...) fait exister un espace particulier, préalable à la médiation, et dans lequel elle peut se produire. Le dispositif ne garantit pas en soi la médiation, mais grâce à l'espace qu'il crée éventuellement, il la rend possible, l'organise, et éventuellement crée un effet de signification au delà des contenus transmis ou échangés* » (Hert, 1999, p.93, cité par Vacher 2004, p.33). Ici, l'acteur autonome et intentionnel s'oriente dans le dispositif informationnel plus qu'il n'est orienté. Le dispositif vu comme « *une forme de mise à disposition du savoir* », « *un bricolage techno-sémiotique* » (Verhaegen, 1999) a alors « *une fonction de support, de balise, de cadre organisateur de l'action* » (Peeters et Charlier, 1999). Il peut également être producteur de savoirs selon les circonstances du moment :

¹¹⁴ Les résultats de cette rencontre avaient été publiés dans un dossier spécial de la revue Hermès intitulé « *Le dispositif, entre usage et concept* »

« *Non seulement chaque dispositif inclut des savoirs multiples, transversaux, ramifiés, mais encore le dispositif lui-même devient un milieu producteur de savoir : échappant maintes fois à l'intention qui l'a fait naître, il est alors détourné, utilisé pour des usages imprévus, remanié pour servir à résoudre tel ou tel problème* » (Berten, 1999).

Le dispositif est aussi un lieu où peuvent se concilier des dualités de type contrainte-autonomie, individuel-collectif, prévisibilité-imprévisibilité. Pour Vacher (*op.cit.*, p.35), ces tensions sont même la raison d'être du dispositif qui tient alors son rôle de fédérateur, d'agenceur, de modulateur d'usage et qui contribue en même temps à la construction et l'entretien de ces tensions au sein d'un champ social ou professionnel. Il permet de gérer sans commander, de réguler sans contraindre, d'organiser les espaces pour rendre effectifs les comportements adoptés librement par des individus en les faisant converger avec les finalités du système.

Vu sous cet angle, le concept de dispositif nous paraît plus approprié que celui de système d'information pour décrire les processus d'information et de communication qui se produisent dans les nouvelles formes de gouvernance territoriale. Autant le concept de système d'information nous semble adapté dans le cas d'organisations fonctionnant sur le modèle hiérarchique « *command and control* », autant il ne nous semble plus opérant quand il s'applique aux nouvelles modalités de l'action territoriale basées sur des interactions plus ou moins coordonnées, souvent informelles, évolutives, entre des acteurs aux identités et intérêts multiples et sans hiérarchie suffisante pour permettre à certains d'entre eux d'exercer un pouvoir pyramidal. Le concept de dispositif, plus malléable et plus englobant, s'adapte mieux au paradigme systémique et constructiviste qui caractérise l'émergence d'un territoire telle que nous l'avons décrite à l'aide du métamodèle de Schwarz.

VIII.5.2.2. Dispositif Socio-Technique d'Information et de Communication (Distic)

Le laboratoire I3m (EA 3820) a particulièrement investi le concept de dispositif en cherchant à l'adapter au champ de l'information et de la communication. Il a ainsi proposé le concept de Distic (Dispositif Socio-Technique d'Information et de Communication), résultant de l'interaction entre le social et le technique et organisant en même temps cette interaction (Venturini et Bertacchini, 2007). Le Distic est conçu ici comme « *un lieu de médiation, composé de multiples facteurs sémiotiques, esthétiques et techniques en interaction qui relient sensoriellement et de manière médiate les acteurs sociaux* »¹¹⁵. Une telle approche du dispositif conduit notamment à inclure, d'une part, les interactions entre producteurs et usagers, et d'autre part, les relations que les acteurs sociaux entretiennent avec les objets matériels communicationnels et les systèmes de signes, quels que

¹¹⁵ Source : site du laboratoire I3M : http://i3m.univ-tln.fr/Seminaires-DISTIC.html?var_recherche=distic

soient les médias et leurs composantes techniques : médias de masse, internet, système d'information, musées, etc (Courbet, Fourquet-Courbet et al., 2006).

Meunier et Péraya (2010) abondent dans cette vision du dispositif d'information et de communication qui se caractérise selon eux par la nature du lien d'interdépendance entre la technique et les acteurs. Ils le définissent comme « *une instance, un lieu social d'interaction et de coopération possédant ses intentions, son fonctionnement matériel et symbolique enfin, ses modes d'interactions propres. L'économie d'un dispositif – son fonctionnement – déterminée par les intentions, s'appuie sur l'organisation structurée de moyens matériels, technologiques, symboliques et relationnels qui modélisent, à partir de leurs caractéristiques propres, les comportements et les conduites sociales (affectives et relationnelles), cognitives, communicatives des sujets* » (ibid, p.388).

En nous appuyant sur ces deux définitions voisines, nous avons représenté dans la figure suivante les trois principales composantes d'un Distic. Elles sont en rapport de co-détermination réciproque et ne peuvent être dissociées dans l'analyse d'un Distic, sauf bien entendu à certaines étapes de l'analyse pour des raisons méthodologiques. Les espaces-temps de la production et de la réception peuvent être distincts quand la communication se fait de manière médiatisée, mais cela ne signifie pas pour autant l'absence d'interaction sociale entre producteurs et destinataires (ou utilisateurs) même si les échanges bi-directionnels sont atténués ou étalés dans le temps. Ces espaces-temps sont également variables pour une même pièce du dispositif : ainsi, la zone de production peut être étudiée au moment d'une phase innovante de conception du distic ou d'une phase de fonctionnement routinier. De la même manière, la zone de réception peut être étudiée dans une période d'appropriation, voire de détournement d'un nouveau produit médiatique, ou encore une fois ce produit inséré dans le fonctionnement quotidien d'une organisation ou d'un réseau.

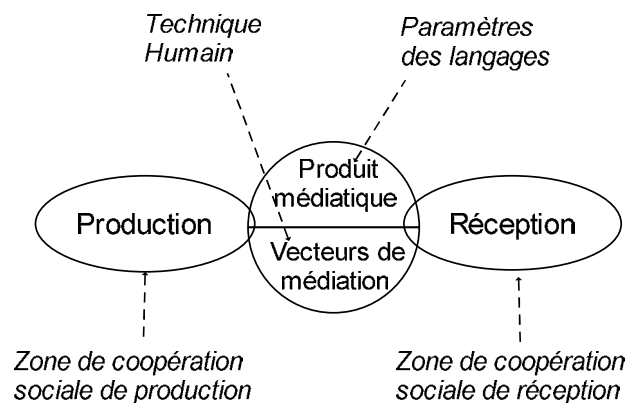


Figure 21 : Composantes d'un Distic (adapté de Meunier et Peraya, 2010)

Le terme central de **produit médiatique** est à relier au concept de *média* défini de manière générique et indépendamment des objets techniques de la manière suivante par le théoricien des médias J. A. Anderson : « *un média est une activité humaine distincte qui organise la réalité en textes lisibles en vue de l'action, ... qui fournit un instrument de pensée* » (Anderson, 1988, p.11, cité par Meunier et Peraya, 2010). Le terme de « *textes lisibles* » est à prendre au sens large de tout type de message (écrit, parlé, graphique, tabulaire, imagé, photographique, cartographique, filmique, hypertextuel, hypermédia, ...) qui fournit un cadre sémiotique permettant les activités cognitives individuelles et les relations intersubjectives entre les acteurs du dispositif.

Les produits issus de la **zone de coopération sociale de production** (ex : un document de diagnostic territorial) possèdent un *potentiel médiatique* mais ce dernier ne se réalise qu'à l'occasion d'une activité socio-technique comprenant une instance réceptrice ou utilisatrice, un public réel et des pratiques de réception (ex : la lecture du document à la mairie ou sur internet, une réunion publique de présentation du diagnostic territorial, une exposition du diagnostic à destination des scolaires, ...).

Les **langages** mobilisés pour établir la communication entre production et réception à l'intérieur d'un discours médiatique font appel à des systèmes de représentation très variés : langue orale, langue écrite (ex des titres d'une carte, du texte d'un diaporama), graphiques, photographies et images fixes ou animées, cartes, maquettes, bruits, bande son, musique, ... Chaque système de représentation ou des combinaisons entre ces systèmes sont plus ou moins adaptés à la résolution de certains problèmes de représentation, de traitement des connaissances et de l'information. Ils constituent des cadres sémiotiques à l'intérieur desquels les interlocuteurs peuvent interagir. Ceci suppose toutefois de maîtriser les codes et les conventions liés à ces langages et de produire des significations à partir de l'exploitation des produits.

La dimension technique intervient dans le cadre des *communications médiatisées* (c'est à dire utilisant une composante technique, quelle qu'elle soit) comme **vecteur de médiation** à travers plusieurs éléments :

- Le canal utilisé (vecteur physique et/ou technique de transmission et de diffusion, matériels et/ou logiciels de codage / décodage) impose des contraintes qui cadrent l'accessibilité au produit transmis, les usages et les pratiques de réception, les processus cognitifs et interprétatifs. Il détermine par exemple si la communication peut s'établir de manière synchrone ou asynchrone, en face à face ou à distance.
- Les supports de stockage conditionnent eux aussi l'accessibilité, notamment la réutilisation des produits, ainsi que leur traçabilité.

- Les supports de restitution, d'affichage, permettent de prendre connaissance du message, de la représentation médiatisée : support papier (feuille, affiche, poster, ...), artefact en 3D, écran numérique, écran tactile, écran de projection, enceinte acoustique, panneau signalétique, ... Ils influencent les activités de traitement de l'information chez les destinataires. L'interactivité permise par les TIC fait d'ailleurs que les destinataires sont qualifiés de plus en plus d'utilisateurs, ce qui traduit une autonomie grandissante dans l'activité de réception.
- Le bruit peut se définir comme toute perte d'information liée à une défaillance au sein du dispositif, que ce soit au niveau de la production, de la diffusion que de la réception : bruits liés à la technologie (légende illisible d'une carte publiée dans un journal, ...), à des facteurs physiologiques (audition ou élocution défectueuse) ou encore psychologiques (timidité, colère, ...).

Le terme de Technologies de l'Information et de la Communication (TIC, voire NTIC) revient souvent pour qualifier cette composante technique, au risque de laisser croire parfois que les TIC sont l'information et la communication, alors que ce ne sont que des vecteurs d'informatisation, d'automatisation, qui peuvent seulement contribuer à la construction sociale de l'information et à son échange par la communication. Pour éviter ces ambiguïtés, il conviendrait plutôt de rassembler le produit médiatique et sa composante technique sous le vocable de « *produit médiatique informatisé* » ou de « *média informatisé* » comme le proposait Yves Jeanneret (2003).

Le syntagme **zone de coopération sociale de réception** vise à montrer que la réception du produit médiatique n'est pas une simple opération de décodage mais un lieu d'émergence du sens dans l'intersubjectivité. Pour Dominique Wolton, il s'agit d'« *admettre la complexité et l'intelligence du récepteur* » (Wolton, 2005, p.36), sa « *compétence communicationnelle* » (Davallon et Le Marec, 1995, p.28), à l'inverse de la « *sidération* » de Jean Baudrillard où le spectateur des médias ne serait qu'un élément récepteur d'informations qu'il prendrait pour la réalité même (Baudrillard, 1981). Dans la vie courante, les représentations mobilisées pour faire face aux situations diversifiées de la société contemporaine ne nécessitent pas une consistance logique, formelle, au sens scientifique du terme, mais une consistance pratique (Lelli, 2005). La pensée savante établie ou les stratégies multiples de marketing ne sont pas les seules sources d'influence pour la construction ou l'évolution de représentations de la réalité. Même dans ces cas, les sujets sociaux ne constituent pas des cibles passives d'information et d'influences comme le laisserait supposer le modèle télégraphique de communication « émetteur-récepteur » de Shannon et de Lasswell. Comme nous le rappelle en effet Dortier (1998) « *Les travaux de psychologie cognitive ont montré que l'individu n'est jamais un spectateur neutre. Il filtre décode, sélectionne, réinterprète l'information reçue. C'est ce qu'on appelle le traitement de l'information* ». Lors d'une interview, Daniel Bougnoux abonde dans ce sens : « *La traduction, la distraction, l'accommodation sont la règle pour chaque "récepteur". Nous ne pratiquons*

l'information qu'à condition de la déformer, de l'interpréter et de la laisser tomber ... L'information n'est pas une substance que l'on verse de la carafe dans le verre » (Ménard, 2007). Les individus vont donc chercher des points d'ancrage significatifs pour eux ou pour leur groupe. De plus, la production et la reproduction du sens social se construit aussi dans les expériences et les rencontres ordinaires des individus, dans des espaces de sociabilité différents de ceux qui mettent en contact le citoyen avec la science, l'expertise ou le marketing territorial. L'individu « *objective* » le sens de son action dans sa vie quotidienne par des processus de reproduction intersubjective qui se confrontent en permanence à des sources concurrentes d'information qui recherchent son attention voire son adhésion (science, anciens et nouveaux médias, sens commun...). La métaphore de la *communication orchestrale* proposée par Yves Winkin (1996) dans son anthropologie de la communication semble alors plus adaptée que la communication *hypodermique* ou *télégraphique* pour ré-introduire les jeux d'interaction dans les mécanismes soit de reproduction du sens commun, soit de production du sens partagé. Pour Yves Winkin, communiquer c'est interpréter une partition musicale, c'est faire partie de la communication comme le musicien fait partie de l'orchestre. « *Mais, dans ce vaste orchestre culturel, il n'y a ni chef, ni partition. Chacun joue en s'accordant sur l'autres* » (Winkin, 1981, p.7-8).

Ces mécanismes sont également à l'œuvre dans n'importe quel Distic élaboré pour accompagner des démarches de planification territoriale. Malgré toute la rigueur que pourront apporter les concepteurs à la fabrication des pièces centrales du dispositif, ils rencontreront toujours des individus ou des collectifs dotés de ressources supplémentaires pour formaliser la réalité.

La question d'émergence du sens dans un projet de territoire se déplace alors, du point de vue de la communication, d'un enjeu de persuasion monodirectionnelle à un enjeu plus général de médiation entre plusieurs dimensions : le familial et le technique, le technique et le politique, l'intérêt privé et le bien commun, le local et le global, l'immédiat et le long terme, les élus et les citoyens, l'identité et l'altérité.

VIII.5.2.3. Les actes de communication dans les Distic

Dans la figure ci-dessous, nous reprenons en les adaptant les principales caractéristiques de tout phénomène communicationnel identifiées par d'Eric Dacheux dans un article de synthèse sur la communication (2004). Pour les concepteurs ou les observateurs de Distic, ce modèle de caractérisation des actes de communication peut constituer une grille pertinente pour imaginer des dispositifs ad-hoc en fonction des objectifs et des publics concernés.

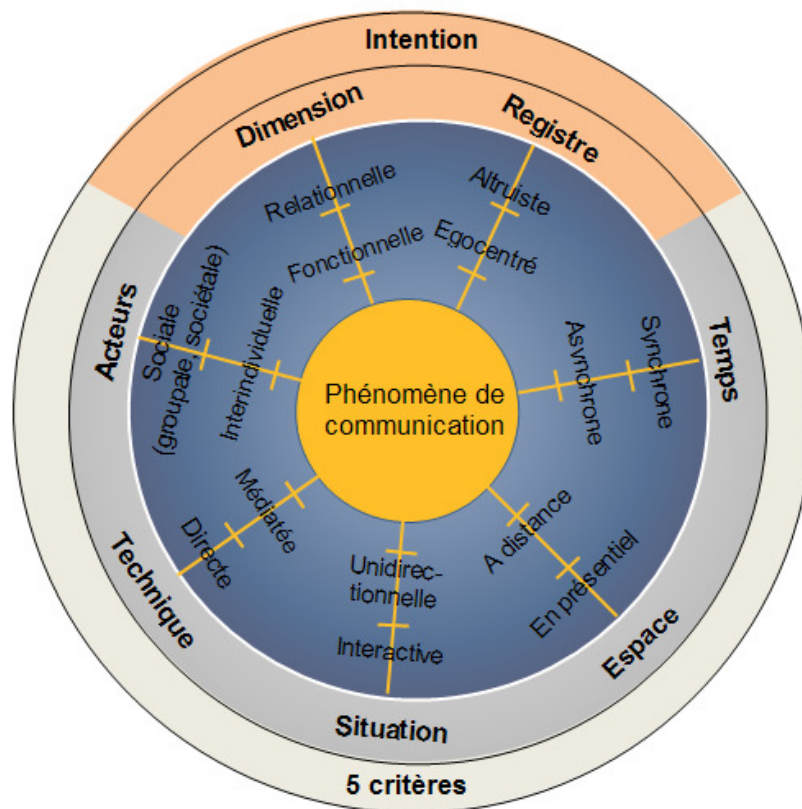


Figure 22 : Les différentes composantes de tout phénomène de communication (adapté de Dacheux, 2004)

Cet auteur distingue tout d'abord deux dimensions indissociables de l'activité communicationnelle en s'inspirant des travaux de Wolton (1997) : la « *communication relationnelle* » - qualifiée aussi de « *normative* » par Wolton – qui porte sur le partage, l'échange, la convivialité ; la « *communication fonctionnelle* » qui traite de la transmission, la diffusion et l'instrumentation. Chacune de ces deux dimensions a priori antagonistes comprend également deux registres opposés eux-mêmes étroitement entrelacés : le registre de « *l'égoïsme* » qui renvoie au désir d'expression et à la recherche de soi ; le registre de « *l'altruisme* » qui fait référence au don de soi et à la compréhension de l'autre. Ainsi, tous les phénomènes communicationnels mêlent toujours dimension fonctionnelle et relationnelle et entrecroisent les registres altruiste et égoïste.

Un phénomène communicationnel comprend ensuite quatre critères (l'espace, le temps, la technique et la situation) auxquels nous avons rajouté celui des acteurs :

- L'espace : les personnes qui entrent en communication sont soit dans le même espace (modalité « en présentiel »), soit ne le sont pas (modalité « à distance »). La distance entre les participants d'une communication en présentiel correspond à la « distance publique mode proche » de Hall (1984, cité par Dacheux, op.cit.) qui va en Occident de 0 à 3,6 m.

- Le temps : la communication peut s'établir dans le même temps (modalité « synchrone ») ou de manière différée (modalité « en différé »).
- La technique : la communication peut s'établir sans l'intermédiaire d'un support technique (modalité « directe ») au moyen de la voix, du geste, de l'expression corporelle, de l'odorat, du toucher, ou au contraire par le biais de supports (modalité « médiatée ») tels que les médias sélectifs (téléphone, courrier papier ou électronique, etc.), les mass médias (radio, presse, télé, etc.) ou un simple porte voix.
- La situation de communication : la communication est qualifiée d'« unidirectionnelle » quand une ou des personnes s'adressent à un ou plusieurs récepteurs qui ne peuvent pas modifier le message transmis (journal télévisé, image). Elle devient « interactive » dans le cas d'une relation humaine où chacun des participants peut intervenir, où le comportement de chaque personne est affecté et modifie réciproquement celui des autres (discussion, chat sur internet, etc).
- Les acteurs : La communication peut être entre deux personnes (« interindividuelle ») ou entre plusieurs personnes (« sociale ») et dans ce dernier cas, elle peut se produire au sein d'un groupe social qui partage le même langage (cas d'une communauté professionnelle), soit entre membres de groupes sociaux différents aux langages, représentations sociales et cadres d'interprétation variés.

Elargir et approfondir la participation au sein d'un territoire dans une logique d'intelligence territoriale suppose d'accroître les échanges par des phénomènes de communication qui combineront ces différentes modalités.

Les communications synchrones, interactives, en face à face, à des fins relationnelles correspondront par exemple aux rencontres formelles et informelles entre groupes sociaux d'un dispositif de gouvernance territoriale qui apprennent progressivement à se connaître (registre égocentré pour parler de soi et registre altruiste pour écouter l'autre). L'importance de ce type de communication a été ainsi mise en avant dans deux projets de recherche européen qui portaient sur la gestion concertée des ressources en eau en se basant sur la théorie de l'apprentissage collectif¹¹⁶ (Blackmore, Ison et al., 2007; Pahl-Wostl, Mostert et al., 2008).

Les communications fonctionnelles, médiatées (notamment grâce aux NTIC), asynchrones et à distance peuvent aussi contribuer à élargir et approfondir la participation territoriale en permettant par exemple à des acteurs de se tenir informés ou de donner leur avis sans être présents physiquement dans des réunions de travail. Les médias locaux et institutionnels qui peuvent servir de relais entre acteurs centraux du processus participatif (ceux engagés au niveau concertation) et les autres acteurs sont à ranger dans ces formes de communication. Dans les communications entre

¹¹⁶ Social Learning en anglais

groupes sociaux différents, comme par exemple les techniciens territoriaux et le public intéressé, des dispositifs ad-hoc de médiation peuvent permettre la traduction de savoirs experts sous des formes compréhensibles par des profanes.

VIII.5.2.4. Distic et médiation

La *médiatisation* de ce type de communications (i.e. les communications médiatisées) correspond au processus de conception et de création, de mise en dispositif médiatique et relève de professionnels de la communication ou de l'ingénierie de la concertation. Ce sera par exemple la conception d'une réunion publique, d'une exposition, d'un site Web d'information. La médiatisation englobe bien entendu une dimension technique avec un objectif d'efficacité mais elle s'insère aussi et surtout dans un objectif de **médiation**. Tout acte de communication s'insère en effet dans une interaction sociale, qui à son tour s'inscrit dans un système plus vaste de rapports sociaux.

Il convient ici de distinguer l'interactivité de l'interaction. L'*interactivité* relève du protocole de communication homme/machine ou homme/artefact et est de nature *fonctionnelle*. L'*interaction* relie le concepteur, parfois physiquement absent, et l'utilisateur, elle est de nature *intentionnelle*. Le concepteur reconstruit à travers le produit médiatique qu'il élabore, quel qu'il soit, une situation d'interlocution avec le destinataire. Le statut du concepteur, sa relation avec le destinataire, la façon de l'interpeller et de l'engager au moyen du produit médiatique constitue une dimension essentielle de la médiation.

Dans le monde actuel en profonde mutation, il est normal que les dispositifs de médiation tels que définis ici se transforment, ou que de nouveaux dispositifs émergent, pour s'adapter, accompagner voire cadrer de nouvelles formes de production du savoir, de coordination de l'action collective, de régulation des rapports sociaux notamment dans le cas de conflits (Volckrick, 2000)¹¹⁷.

La dimension humaine occupe une place grandissante au sein des Distic à côté de la technique pour accompagner la médiation du produit, faire en sorte que son *potentiel médiatique* se réalise pleinement ou du moins dans de meilleures conditions. La figure centrale est ici celle du **médiateur**, celui qui joue un rôle d'*intermédiaire* (entre des humains, entre l'humain et la technique, entre les savoirs, entre les objets de la nature et l'humain, ...). La multiplication des espaces de débat renforce l'importance des médiateurs qui jouent un rôle de « passeur » entre les groupes et les institutions présents dans l'espace public afin de fabriquer du compromis (Wojcik, 2008). Dans le monde de la planification territoriale ou de la gestion environnementale, les médiateurs peuvent appartenir à la structure organisatrice (une personne du service de communication, le technicien

¹¹⁷ La multiplication des dispositifs de médiation (familiale, scolaire, pénale, environnementale, administrative, interculturelle, ...) a conduit les chercheurs en sciences de l'information et de la communication à consacrer à ce sujet un dossier spécial « Médiation et régulation sociale » dans la revue Recherche en communication n°13 de 2000.

animateur du Sage par exemple - ce rôle du technicien a été étudié de manière détaillée par Richard (2009), ou être des tiers (le bureau d'étude spécialisé dans la concertation territoriale, le journaliste qui anime un débat, l'association mandatée pour assurer l'animation d'une exposition, ...), ou encore faire partie du groupe récepteur (un membre d'une association doté de compétences particulières lui permettant de jouer le rôle de médiateur). Les médiateurs ont pour rôle de faciliter le dialogue et l'intersubjectivité entre les participants (que ce soit en face à face ou à distance et de manière asynchrone). Ils peuvent également tenter d'enrayer ce qu'Emmanuelle Noelle-Neumann qualifiait de « *spiral of silence* », c'est à dire la pression croissante que subissent les individus dans un groupe pour ne pas exprimer leur opinion quand elle diverge de l'opinion majoritaire (Noelle-Neumann, 1974). Ils peuvent aussi remplir un autre rôle tout aussi important qui consiste à atténuer les asymétries informationnelles (et de pouvoirs qui en découlent) en relayant les informations mobilisées et le contenu des échanges vers les absents (notamment les non utilisateurs des TIC et les publics des « représentés ») ou en se faisant les porte-paroles de ceux qui n'ont pas les capacités à s'exprimer dans l'espace public. Dans cette perspective de relais, le journaliste devient alors un médiateur au rôle crucial dans un territoire, à la fois comme producteur de produits médiatiques à large diffusion mais aussi comme traducteur de messages dans des formes compréhensibles par les lecteurs ou encore comme relais de messages que certains veulent porter dans l'espace public.

VIII.5.2.4.1. Types de médiation au sein d'un distic

En se basant sur une pragmatique de la communication, Meunier et Peraya (2010, p.414) distinguent quatre types de médiation qui se combinent dans tout dispositif : technologique, sensori-motrice, sociale et sémiocognitive.

- *La médiation technologique ou technique* vient d'être abordée. Si l'on prend le cas d'internet, les modalités d'affichage de l'information (par pages successives, d'hyperlien en hyperlien) ne donnent à l'utilisateur qu'une vision partielle et fragmentaire de l'ensemble du contenu disponible (de plus en plus multimédia), sans véritable hiérarchie pour s'orienter. Internet constitue un système ouvert et infini, contrairement par exemple à un rapport qui constitue le plus souvent un espace clos, fini. Nous reviendrons sur cette notion d'ouverture / fermeture des dispositifs qui nous paraît cruciale dans la concertation territoriale.
- *La médiation sensori-motrice* est particulièrement présente dans les dispositifs mobilisant l'informatique. Les récepteurs des contenus deviennent actifs, utilisateurs (en se servant des fonctionnalités d'interaction au moyen de périphériques : clavier, souris, écran tactile, webcam, micro, futurs périphériques immersifs multi-sensoriels, ...), contrairement à d'autres dispositifs comme le cinéma, la télévision ou dans une moindre mesure les réunions publiques, où les récepteurs sont dans une position de spectateurs. La médiation sensori-motrice est aussi

largement exploitée dans les actions d'éducation à l'environnement ou dans le domaine de la culture.

- *La médiation sociale* qui s'opère entre un ou plusieurs énonciateur(s) et un ou plusieurs destinataire(s) et détermine les interactions possibles, notamment la forme du réseau et les positions de chacun (rôles, places, ...) ainsi que les possibilités de croiser ou pas les points de vue. Les opérations de centration / décentration et de fusion / différenciation sont présentées ci-dessous.
- *La médiation sémio-cognitive* a été largement développée dans les parties traitant des représentations et de la sémiotique. Cette forme de médiation porte sur le rapport circulaire entre la pensée et les opérations mentales d'une part, et les signes externes, analogiques et digitaux, qui circulent ou du moins s'offrent à l'interprétation pour construire des représentations du monde. Les signes sont le support d'opérations cognitives (ex : le livre pour apprendre) et l'instrument de fixation et de transmission de leur résultat, du sens qui a été produit (ex : la carte pour externaliser et communiquer ce qui a été appris). Les dispositifs de médiation des savoirs scientifiques ont fait l'objet de nombreux travaux (par exemple, Thomas, 1999; Rasse, 2002), y compris dans le domaine environnemental (Boillot-Grenon, 2003).

La médiation des savoirs, non seulement experts mais aussi (et surtout) profanes, est au cœur des problématiques actuelles de développement territorial. Nous y reviendrons plus loin.

VIII.5.2.4.2. Cadrage de la médiation sociale par le Distic

Meunier et Peraya (*op.cit.*) proposent des éléments de caractérisation générique d'un dispositif : il comprend au moins un *arrangement spatial* et un *arrangement sémiotique* scripto-audio-visuel (combinaison de textes, d'images, de sons). Ces deux arrangements contribuent à mettre en place et à cadrer l'interaction interindividuelle ou entre groupes, cette interaction pouvant se caractériser au moyen des notions de *fusion* et de *différenciation*, d'une part, de *centration* et de *décentration* d'autre part.

Pour illustrer ces notions, Meunier (1999, pp.87-88) prend l'exemple de la conférence qui implique à la fois une disposition spatiale (arrangement de la salle qui réunit le public et isole l'orateur) et l'usage d'une rhétorique verbale (arrangement sémiotique) dont le but est de générer à la fois le consensus fusionnel des auditeurs et leur centration sur l'orateur. A l'inverse, un débat repose sur un arrangement de places différenciées (débatants séparés spatialement) qui font que les actes de discours qui s'y produisent peuvent relever de deux tendances opposées, présentes simultanément dans des proportions variables : la lutte pour l'occupation du centre (prendre la parole, accaparer l'attention, parler de soi), ou au contraire, la décentration des points de vue les uns par les autres. Les individus ou les collectifs qui cherchent à occuper le centre (processus de centration) auront

tendance à émettre des *messages fermés*, c'est à dire en les présentant comme des significations dont la saisie ne nécessite que des opérations cognitives de compréhension (cas de l'expert sûr de ses connaissances ou de l'élue autoritaire qui impose sa vision). Le modèle communicationnel dominant est ici celui du code qui se transmet linéairement. Ceux qui se placent dans une posture de décentration proposeront par contre des *messages ouverts* dont la signification doit être prise dans une perspective constructiviste, comme une étape dans l'élaboration intersubjective de la connaissance. Le modèle communicationnel est alors basé sur l'échange et la co-élaboration du sens.

VIII.5.2.4.3. Articulation entre médiation sociale et médiation sémio-cognitive

Médiation sociale et médiation sémio-cognitive sont étroitement imbriquées. La nature des arrangements sémiotiques au sein d'un dispositif induit des effets pragmatiques sur les relations fortement différenciés selon les choix effectués.

Historiquement, l'écriture et l'image ont constitué les deux premiers instruments de la médiatisation de la communication, permettant ainsi une communication à distance (dans le temps et dans l'espace). Globalement, l'écriture et les paroles produisent des distinctions à la fois dans les choses exprimées (niveau cognitif) et entre les sujets communicants (plan relationnel). Les images de leur côté produisent des rapprochements tant au niveau relationnel qu'au niveau cognitif où elles favorisent la connaissance empathique par des associations métonymiques et métaphoriques (procédé largement utilisé par la publicité). Nous détaillons ci-dessous ces deux aspects.

L'écriture a de son côté creusé une distance considérable, géographique mais aussi sociale, entre les individus communiquant. Elle a notamment permis le développement de la raison logique. Pour Goody, l'écriture en tant que visualisation de la parole, a permis à travers les tableaux et les lexiques la catégorisation et la désignation des objets du monde, affinant ainsi la rigueur terminologique et la pensée logique, qui en retour ont renforcé le poids de l'écriture (Goody, 1979, cité par Meunier et Peraya, *op.cit.*). Même dans nos sociétés démocratiques actuelles où l'écriture s'est généralisée, le texte et son auteur continuent d'inspirer un certain respect. Les énoncés écrits semblent toujours posséder un poids de vérité supérieur à celui des paroles échangées dans les conversations (Meunier et Peraya, *op.cit.*, p.298). « *C'est écrit* » (dans tel livre ou tel journal) est un argument fréquemment employé comme garantie d'authenticité de ce que l'on avance. Cette distance apportée par l'écriture s'explique en grande partie par l'autonomie qu'elle confère par rapport aux choses réelles, concrètes. Ecrire revient à adopter peu ou prou une position de surplomb, une perspective autocentrée et contribue ainsi à acquérir une autonomie de pensée au niveau individuel.

A l'inverse, l'image est placée sous le signe de l'indifférenciation : entre l'image et le réel extérieur, entre le sujet-spectateur et le monde de l'image (l'archétype étant la personne regardant un film dans

une salle obscure), mais aussi entre les sujets participants. Dans ce dernier cas, l'image affaiblit les positions différenciées des locuteurs tels qu'identifiés dans une approche pragmatique de la communication (producteur, récepteur, ...) et les réunit dans un même sentiment de participation au perçu. Pour Meunier et Peraya (*op.cit*, pp.299-300), l'image contribue à l'indifférenciation sociale, elle induit les participations nécessaires à la formation et au maintien des communautés, alors que l'écriture approfondit la distance instituée par la parole. Mais de la même manière que l'écriture en se généralisant a créé de l'autonomie individuelle, les images en devenant maîtrisables par les individus (notamment par le biais des technologies numériques) peuvent aussi renforcer l'autonomie de pensée, les deux contribuant ainsi à l'émergence de sujets réflexifs.

Ainsi, les organisations sociales maintiennent ou au contraire font évoluer leur forme par une infinité d'actes de communication qui produisent des effets variés, certains produisant des différenciations (émergence d'entités sociales distinctes) et d'autres des rassemblements (entre entités de rangs hiérarchiques différents). Dans les sociétés hiérarchisées, l'écriture creuse l'écart entre le pouvoir (politique, technocratique) et les sujets alors que les images (photographies des dirigeants et de leurs équipes, photographies de lieux emblématiques, drapeaux, logos, ...) créent une participation affective aux figures du pouvoir et soudent les éléments disjoints de la communauté. L'ensemble permet de créer des groupes hiérarchisés, fermés et autocentrés, mais qui se différencient en même temps d'autres groupes. Les sociétés plus égalitaires dans la répartition des pouvoirs fonctionneront plus à l'aide d'actes de communication favorisant la décentration, la co-énonciation intersubjective du sens.

Ramenées au champ territorial et à l'emploi de produits médiatiques tels que les représentations spatiales, ces considérations sur les actes de communication sont centrales pour étudier les chemins employés pour l'émergence des territoires et leur autonomisation progressive. Nous développons ci-dessous deux concepts supplémentaires qui nous permettront d'approfondir les apports des représentations spatiales dans les Distic pour accompagner la médiation territoriale.

VIII.5.3. Les concepts d'objet frontière et d'objet intermédiaire

Si nous nous plaçons dans une perspective d'apprentissage en admettant que la cognition est distribuée au sein d'un réseau d'acteurs et d'artefacts (Norman, 1991), les concepts d'*objets frontières* (Star et Griesemer, 1989) et d'*objets intermédiaires* (Vinck, 1999) présentent un intérêt pour étudier les fonctions socio-cognitives des représentations spatiales externes, prises ici comme des artefacts cognitifs et collaboratifs. Ces concepts s'inscrivent tout les deux dans le courant de la théorie de l'acteur-réseau développée par Bruno Latour et Michel Callon (Akrich, Callon et al., 2006)

qui met l'accent sur le rôle de médiateur des actants humains et non-humains pour tisser des réseaux d'acteurs à travers des opérations de « *traduction* »¹¹⁸.

VIII.5.3.1. L'objet frontière entre mondes sociaux hétérogènes

Le concept d'*objet frontière*, ou *boundary object*, a émergé de recherches en sociologie des sciences nord-américaine à partir d'une étude de cas sur la création d'un musée en zoologie en Californie (Star et Griesemer, 1989). Il a permis d'étudier les interactions entre plusieurs mondes sociaux pour comprendre comment s'opéraient les opérations d'ajustement cognitif entre ces mondes hétérogènes : « *Les objets frontières sont à la fois suffisamment plastiques pour s'adapter aux besoins locaux et aux contraintes des différentes parties qui les utilisent, tout en étant cependant suffisamment robustes pour maintenir une identité communes à ces différents sites. Ils sont faiblement structurés dans leurs usages partagés, et le sont fortement dans les usages au sein de sites individuels. Ces objets peuvent être abstraits ou concrets. Ils ont des significations différentes d'un monde social à un autre mais leur structure est suffisamment partagée entre ces mondes pour être reconnaissable et en faire des supports de traduction. La création et la gestion d'objets frontières sont des activités centrales pour développer et stabiliser une cohérence entre des mondes sociaux qui se superposent partiellement* » (Star et Griesemer, 1989, trad. personnelle)¹¹⁹.

Par rapport à la théorie de l'acteur-réseau de Latour où l'innovateur, point de passage obligé, enrôle progressivement de nouveaux acteurs dans une posture asymétrique par des opérations de traduction, Star et Griesemer ne privilégient aucun des points de vue en présence et tiennent compte de plusieurs processus de traduction dont la cohérence d'ensemble conditionne la réussite de l'action collective. Les objets frontières permettent à des mondes sociaux différents de coopérer sans pour autant les uniformiser ni qu'ils deviennent transparents entre eux. De plus, le concept d'objet frontière ne se limite pas à un support de traduction entre mondes hétérogènes mais englobe aussi des effets de standardisation implicite ; en effet, un objet frontière matérialise et transporte des infrastructures invisibles, propres à un ou plusieurs mondes sociaux, composées de standards, de classifications, de catégories et de conventions. Il a également été utilisé pour étudier l'organisation

¹¹⁸ « Par traduction on entend l'ensemble des négociations, des intrigues, des actes de persuasion, des calculs, des violences grâce à quoi un acteur ou une force se permet ou se fait attribuer l'autorité de parler ou d'agir au nom d'un autre acteur ou d'une autre force » Akrich, M., M. Callon et B. Latour (dir), 2006, "Sociologie de la traduction : textes fondateurs. Textes rassemblés par le Centre de sociologie de l'innovation, laboratoire de sociologie de Mines ParisTech", Paris, Mines ParisTech, les Presses, « Sciences sociales ». p..

« J'emploie le terme traduction pour signifier le déplacement, la dérive, l'invention, la médiation, la création d'un lien qui n'existait pas auparavant et qui jusqu'à un certain point modifie les deux éléments ou agents ainsi liés » Latour, B., 1994, "Une sociologie sans objet ? Remarques sur l'interobjectivité", *Sociologie du travail*, n°36, p.587-607.

¹¹⁹ « Boundary objects are objects which are both plastic enough to adapt to local needs and the constraints of the several practices employing them, yet robust enough to maintain a common identity across sites. They are weakly structured in common use, and become strongly structured in individual-site use. These objects may be abstract or concrete. They have different meanings in different social worlds but their structure is common enough to more than one world to make them recognisable, a means of translation. The creation and management of boundary objects is a key process in developing and maintaining coherence across intersecting social worlds » (Star and Griesemer, 1989)

de grands systèmes d'information internationaux tels la Classification Internationale des Maladies au sein de l'Organisation Mondiale de la Santé (Bowker et Star, 1997). Pour ces auteurs, ces instruments de normalisation ne peuvent être que des compromis temporaires et non des vérités universelles, compte-tenu du nombre élevé d'acteurs concernés, de leurs identités multiples, de la diversité des contextes culturels et des avancées de la science. Leur force réside justement dans l'ambiguïté et la plasticité des significations qui leur sont attachées, permettant ainsi des usages pragmatiques dans différentes communautés d'utilisateurs.

Dans un ouvrage de synthèse sur l'étude sociale des objets dans l'action, François Mélard (2008) reprend les quatre grandes catégories d'objets frontières que distinguent Star et Griesemer (*op.cit.*) :

- Les « *stocks* » composés d'objets hétérogènes indexés de manière normalisée. C'est le cas des musées ou des bibliothèques qui peuvent être utilisés par différents mondes sociaux pour leurs propres besoins sans avoir à négocier les raisons de leurs usages.
- Les « *idéaux-types* », tels des cartes ou des diagrammes qui ne décrivent pas de manière précise une localité ou une chose. Le fait d'être abstraits et vagues leur confère une certaine plasticité.
- Les « *frontières coïncidentes* » qui correspondent à des objets dont les contours sont identiques mais avec des contenus différents. C'est l'exemple de cartes basées sur un même découpage mais avec des informations représentées qui diffèrent selon les mondes sociaux qui s'en servent.
- Les « *formulaires standardisés* » qui permettent à des acteurs différents de communiquer, y compris à grande échelle.

Dans son ouvrage sur les communautés de pratique, Etienne Wenger identifie quatre caractéristiques des objets frontières qui expliquent leur capacité à appuyer le travail de médiation entre des mondes différents (Wenger, 1998):

- la *modularité* : l'objet est constitué de plusieurs parties pouvant être mobilisées dans différentes situations de dialogue, comme un journal composé de plusieurs rubriques s'adressant à différents publics ;
- l'*abstraction* : pour faciliter le dialogue entre mondes, l'objet frontière doit monter en généralité grâce à un certain niveau d'abstraction, comme une carte ou un chorème qui ne représente que certaines caractéristiques du terrain ;
- la *polyvalence* : l'objet doit pouvoir servir à plusieurs activités et donc à plusieurs pratiques ;
- la *standardisation* : l'information contenue dans un objet frontière doit être sous une forme directement interprétable pour être utilisée localement.

Le concept d'objet frontière a été largement repris dans différents domaines et a fait l'objet dans la communauté scientifique française d'un état de l'art récent (Trompette et Vinck, 2009)¹²⁰. Dans le domaine de la géomatique et de l'aménagement du territoire, ce concept a été employé par plusieurs auteurs pour rendre compte par exemple de la construction sociale de SIG (Harvey et Chrisman, 1998), des rôles joués par la donnée géographique dans la coopération entre les acteurs de la géomatique (Noucher, 2009) ou encore de la carte dans un projet de développement rural (Mormont, 2008). Dans le monde de l'internet, Patrice Flichy considère par exemple les prototypes comme des objets frontières pour penser simultanément la conception et les usages des interfaces : « *S'il (ndlr : le concepteur) veut éviter que son expérimentation reste dans son atelier, ou dans le cas qui m'intéresse ici, dans son ordinateur, il doit construire un objet-frontière, c'est à dire élaborer un compromis qui permet d'associer de multiples partenaires de façon suffisamment lâche pour que chacun y trouve son compte, mais en même temps suffisamment rigide pour que le dispositif puisse fonctionner* » (Flichy, 2001, p.15).

VIII.5.3.2. L'objet intermédiaire comme traceur et acteur de l'action collective

De son côté, le concept d'objet intermédiaire permet selon Dominique Vinck de « *rendre compte de la multitude des objets de toutes sortes qui se situent, dans l'action, entre des acteurs ou qui circulent entre eux* » et sert « *de descripteur permettant d'identifier et de qualifier des relations, des acteurs, des cours d'action et, au delà, des réseaux, des processus, des organisations et les activités correspondantes* ».

Il a émergé de l'étude des objets qui circulaient au sein d'une communauté scientifique dans le domaine de la santé afin d'établir une cartographie des réseaux d'acteurs et de qualifier leurs relations. Il a ensuite été étendu à l'analyse ethnographique de l'activité de conception de produits manufacturés. Les objets intermédiaires constituent dans ce cas des marqueurs temporels du processus de conception et rendent compte des représentations, des connaissances et des enjeux négociés autour de la chose en train d'être conçue. Certains d'entre eux marquent aussi des changements de phase dans l'activité de conception et/ou à des changements de langage de représentation. Ils contribuent alors à une certaine irréversibilité du processus de conception et sont ainsi vecteurs de changement. Enfin, ils peuvent servir aussi de cadrage en imposant ou contraignant fortement les configurations spatiales au sein desquelles interagissent les acteurs. Un exemple est la configuration spatiale d'une salle de réunion publique avec ses objets (l'estrade, le micro, les chaises, les panneaux d'exposition, ...) qui cadrent les rôles sociaux prévus pour chacun des acteurs (élus, experts, animateurs, public, journalistes, ...). Mais ce statut d'objet intermédiaire

¹²⁰ Un numéro spécial de la Revue d'anthropologie des connaissances (Retour sur la notion d'objet frontière, vol. 3, N°1, 2009/1, 210 p) a été consacré au concept d'objet frontière.

n'est pas inscrit dans la matérialité et les caractéristiques intrinsèques de l'objet ; il dépend en grande partie du déroulement de l'action en cours, de ce que les forces en présence sont prêtes à faire jouer comme rôles à l'objet.

Vinck (2009) considère que les objets intermédiaires peuvent être utilisés comme des « *appuis conventionnels* »¹²¹ (Dodier, 1993) afin de construire un référentiel commun autour duquel peut se coordonner l'action collective.

Certains objets intermédiaires, qualifiés d'« *objets fermés* », fonctionnent dans un registre prescriptif en laissant peu de capacités d'action à leurs destinataires. Ils sont aussi appelés « *commissionnaires* » car ils doivent retransmettre fidèlement l'intention de leur concepteur. Ils s'appuient sur des systèmes sémiotiques très codifiés à haut niveau de généralité. Dans le monde de l'information géographique, nous pouvons citer toutes les cartes règlementaires qui accompagnent des documents textuels normatifs : le Plan Local d'Urbanisme (PLU) et son plan de zonage, le Plan de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) et les cartes associées localisant les zones bleus et rouges, etc.

A l'inverse, d'autres objets intermédiaires qualifiés d'« *objets ouverts* » ou de type « *brouillon* » supportent mieux l'intégration de connaissances ou de points de vue variés dans des activités coopérative car ils ne requièrent pas de conventions de représentation. Ils jouent ici un rôle de médiation. Du fait de cette absence de formalisme, ils se prêtent toutefois peu à la mémorisation des connaissances et des actions produites en dehors du collectif qui les a élaborés. Dans le monde de l'information géographique, cela peut correspondre à des « cartes à jeter » utilisées pour supporter une réflexion territoriale éphémère ou pour préparer une future carte règlementaire.

Au concept d'objet intermédiaire sont associées aussi la notion de *représentation* et les fonctions de *traduction* et de *médiation* :

En termes de représentation, l'objet intermédiaire joue un double rôle : il constitue tout d'abord une marque et une trace du réseau d'acteurs qui l'a conçu, de leurs pratiques, de leurs relations, des compromis et négociations qui ont été nécessaires. Il est aussi le représentant du fragment du monde en cours d'étude, comme par exemple une carte du plan physique d'un territoire fait d'éléments naturels et artificiels, et en devient le porte-parole dans les dispositifs socio-techniques concernés. Dans ce cas, il peut traduire un état de connaissance collective négocié et stabilisé à un moment donné autant que le véhicule de nouvelles connaissances qui restent à produire.

¹²¹ Le concept d'« *appui conventionnel* » développé par Dodier (1993) correspond à un ensemble de ressources (des personnes et des supports externes sous la forme d'objets et de repères) qui permettent d'élaborer une communauté, même minimale, de perspectives pour coordonner des actions. Cette coordination des activités humaines peut s'étudier en articulant trois niveaux de conventions : les modèles universels de coordination basés sur des compétences communes partagées par les humains (notamment le sens commun de justice), des modèles plus locaux ancrés dans la culture de sociétés ou de communautés données, et enfin les modèles pragmatiques d'accords momentanés et contingents qui s'établissent lors des interactions au quotidien entre les acteurs.

Du point de vue de la traduction, l'objet intermédiaire est un révélateur des transformations qui s'opèrent tout au long d'un processus de conception, en particulier lors du passage entre la phase de conception et de fabrication. L'objet qui se matérialise échappe en partie aux intentions initiales des concepteurs du fait de contraintes imposés par les choix techniques ou de compromis entre les acteurs durant la fabrication.

VIII.5.3.3. L'équipement de l'objet intermédiaire en objet frontière

Dominique Vinck est revenu récemment sur la distinction originelle entre les deux concepts d'objet intermédiaire et d'objet frontière, les deux étant fréquemment confondus. L'objet frontière se caractérise par sa capacité de médiation entre mondes sociaux hétérogènes et ses effets de standardisation implicite. Un objet intermédiaire ne constitue pas tout le temps un objet frontière si l'on s'en tient aux propriétés définies par Star et Griesemer (*op.cit.*) mais il peut le devenir, notamment « *quand il est équipé d'éléments structurels (dans ou ajoutés à l'objet ou un ensemble d'objets) qui sont partiellement communs à plusieurs mondes sociaux* ». Ces éléments peuvent être par exemple une nomenclature, un code, des métadonnées ou un langage formel basés sur des conventions tacites ou explicites (ex du langage UML de plus en plus partagé par plusieurs métiers).

Le « travail d'équipement » des objets intermédiaires pour les transformer en objets frontières, capables d'opérations de traduction et de médiation entre groupes sociaux hétérogènes, est compris selon Vinck (*op.cit.* p.66) comme « *l'activité collective qui consiste à s'accorder sur des éléments qu'il convient d'ajouter aux objets intermédiaires afin qu'ils s'inscrivent dans un espace d'échange entre acteurs plus ou moins hétérogènes. ... Grâce à cet équipement, certains objets intermédiaires matérialisent et transportent dans l'interaction une infrastructure invisible faite de standards, de catégories, de classifications et de conventions propres à un ou plusieurs mondes sociaux* ». Ce travail constitue « *un sujet récurrent de controverse et de mobilisation collective* ».

Cette analyse des concepts d'objets frontières et d'objets intermédiaires montre qu'ils présentent un double intérêt. Ils permettent tout d'abord de rendre compte et de reconstituer des trajectoires d'actions collectives et les réseaux d'acteurs humains et non humains associés. Le deuxième atout, auquel nous nous intéressons plus particulièrement dans notre recherche, est d'aider à organiser l'action collective liée au développement territorial en maîtrisant mieux selon les situations les fonctions et les usages des objets au sein des Distic. En fonction des groupes sociaux en présence et de leur degré d'hétérogénéité ainsi que de l'avancement du processus de planification, l'un ou l'autre des deux concepts sera plus opérant pour concevoir l'outillage de l'action collective.

VIII.6. Diversification des apprentissages et des formes de savoir dans le développement territorial

L'initialisation d'un projet de territoire crée pour chaque acteur une situation nouvelle où l'action collective impose le renouvellement et l'élargissement d'une activité cognitive (à la fois distribuée et située) et l'accord sur la légitimité des ressources cognitives mobilisées. Ceci est vrai aux différents stades du projet, que ce soit lors de son élaboration ou dans sa mise en œuvre et son suivi.

Dans les jugements qui sont formulés tout au long des différentes étapes du projet de territoire, les acteurs mobilisent des connaissances progressivement partagées, souvent implicites au départ. Ces connaissances servent à évaluer la situation et à définir le statut des êtres et des choses qui y sont impliqués (l'ontologie acceptée, ou incorporée par ceux qui participent).

Mais les savoirs à l'œuvre dans ces processus sont multiples, n'ont pas le même statut, ne se déploient pas forcément dans les mêmes Distic et entrent parfois en conflit.

Après une clarification terminologique sur les concepts employés, nous abordons ici la question des savoirs à partir du champ de la concertation territoriale et des catégorisations d'acteurs qui en découlent. Nous les mettrons ensuite en perspective par rapport aux modèles de rationalité que l'on peut rencontrer dans la planification territoriale et du glissement progressif d'une approche technocratique vers une approche plus délibérative et participative au sein de laquelle peut se déployer un processus d'intelligence territoriale.

VIII.6.1. Précisions terminologiques

Plusieurs auteurs soulignent la difficulté à définir l'information (Willett, 1992; Baltz, 1996). Comme le souligne ce dernier auteur, « *il n'existe pas de consensus sur la manière de définir ce qu'est ou ce que représente l'information. Le mot « information » provient du verbe « informer », lui-même dérive du mot latin *informare*, qui signifie aussi bien donner une forme, mettre en forme, former (l'esprit, le caractère, par l'intermédiaire d'un apprentissage), que représenter, présenter, créer une idée ou une notion* » (Willett, 1992, p.158). Pour Daniel Bounoux, l'information désigne parfois des nouvelles, parfois des données, ou parfois des savoirs, ce qui en fait un véritable « *caméléon intellectuel* » (Bounoux, 1995).

Le tableau ci-dessous présente plusieurs définitions de l'*information* selon différents champs disciplinaires et confirme le flou qui entoure ce concept, souvent associé à ceux de *donnée* et de *connaissance*.

| Discipline | Définition du concept d'information |
|--------------------------|--|
| Sens ordinaire | Action d'informer quelqu'un, un groupe, de le tenir au courant des événements. |
| Science de l'information | Renseignements consignés sur un support quelconque dans un but de transmission des connaissances (Il s'agit, par exemple, d'un support papier ou d'un support électronique). |
| Informatique | Élément de connaissance concernant un phénomène et qui, pris dans un contexte déterminé, a une signification particulière. Dans le contexte plus précis du traitement des données, une information est une donnée qui a été interprétée (ou réinterprétée). Le cadre de référence qui détermine cette interprétation est constituée de la somme des connaissances et des expériences de la personne qui effectue l'interprétation. |
| Psychologie | Ensemble de données élémentaires visant l'acquisition de connaissances par un sujet. Selon la théorie de l'information, le message doit apporter quelque chose de nouveau au récepteur pour qu'il y ait information. |
| Sociologie | ...ensemble des formes, des conditions et des effets de la diffusion massive, régulière, continue, rapprochée (et même permanente), dans un public ad hoc, des éléments d'information, de formation, d'expression intellectuelle, de pression mentale et de thérapie sociale... |
| Journalisme | Tout événement, tout fait porté à la connaissance du public par une agence de presse, un journal, la radio ou la télévision. |

Tableau 12 : Définitions du concept d'information (source : le grand dictionnaire terminologique)

Le lien entre information et communication fait lui-aussi débat selon les points de vue épistémologiques retenus (Vacher, 2009) comme le souligne Bernard Miège : « *Nous n'entendons pas engager un débat d'ordre conceptuel pour tracer les frontières entre l'information et la communication, ni à plus forte raison faire la liste des usages sémantiques multiples (...) et des confusions qui en découlent* » (Miège, 2004, p.19).

Aussi est-il important de préciser les sens que nous attribuons à ces différents concepts en fonction de notre propre objectif de recherche.

VIII.6.1.1. Données

Il est devenu courant de considérer les données (ou data en anglais) comme des résultats d'opérations d'abstraction, de mesure et de quantification appliquées à des signes relevant de phénomènes sociaux, environnementaux, démographiques, politiques et qui se sont produits à un moment donné. Les données peuvent être produites dans la perspective d'automatiser des traitements par des outils informatiques pour pallier aux limites cognitives de l'esprit humain.

Les données constituent les formes les plus basiques de l'information : une fois assemblées, transformées, ou placées dans un contexte spécifique pour traiter un problème particulier, elles peuvent devenir une information pour un utilisateur donné.

VIII.6.1.2. Information

Le sens attribué à ce concept dépend comme nous venons de le voir des champs disciplinaires, mais aussi des modèles théoriques sous-jacents présentés précédemment.

Dans la théorie de Shannon, l'information est considérée sous une forme quantitative, probabiliste et objective, transmise de manière linéaire entre un producteur et un récepteur au moyen d'un canal de communication et d'opérations de codage et de décodage.

Dans la théorie constructiviste et pragmatique de l'école de Palo-Alto, l'information se construit dynamiquement dans un contexte particulier d'interaction, ce qui la rend parfaitement subjective. Pour Watzlawick, la communication est une dimension indissociable de l'information qui acquiert de la signification et de la valeur surtout de sa forme et de sa circulation (Watzlawick, 1978). L'information est ici abordée dans une vision orchestrale de la communication où chaque participant transforme et diffuse de l'information (Breton et Proulx, 2002).

Le sens peut également être abordé selon que l'on se place du point de vue du producteur (informer) ou de celui du récepteur (s'informer) et selon les caractéristiques du phénomène de communication considéré présentées précédemment (Figure 22 p.238) : espace (à distance, en présentiel), temps (synchrone, asynchrone), situation (unidirectionnelle, interactive), technique (directe, médiatée), acteurs en présence (individus, groupes, société).

VIII.6.1.2.1. Une surprise qui crée une différence

Considéré sous l'angle du récepteur, Quéré souligne que pris au sens ordinaire, « être informé » est à la fois un état durable (le fait de savoir « quelque chose ») et un événement sélectif qui ne se produit qu'une fois (apprendre ce « quelque chose » à un moment donné) (Quéré, 2000). De ce point de vue, l'information met toujours en jeu un sujet épistémique, c'est-à-dire « *un sujet doté de connaissances, muni d'attentes et capable d'apprendre sur les états de chose, les situations et les événements du monde, de former des pensées à leur sujet et de communiquer ce qu'il sait, ce qu'il a appris ou ce qu'il a formé comme pensées* » (op.cit. p.341).

Nous retenons pour notre part cette idée d'événement sélectif proposée aussi par plusieurs autres auteurs pour qui l'information revient à réduire l'incertitude sur le monde qui nous entoure, à créer une forme de surprise. Bateson donne ainsi la définition suivante de l'information : « *En fait, ce que nous désignons par information — l'unité élémentaire d'information - c'est une différence qui crée une différence* » (Bateson, 1972). Cela rejoint également la position de Leleu-Merviel pour qui l'information vise à produire un changement d'état cognitif du destinataire : « *Est information pour un être vivant (ou pour un automate) tout signal qui, après perceptions, produit un effet sur son comportement ou sur son état cognitif (par exemple en modifiant la représentation qu'il se fait d'un phénomène)* » (Leleu-Merviel, 1997).

Du point de vue du producteur (cas des médias mais aussi dans notre cas des experts, des scientifiques, des techniciens, des élus sur des problématiques territoriales), « informer » revient à mettre en forme et à communiquer par des canaux variés des données, des faits, des opinions, des éléments de savoirs à destination de publics particuliers (les élus, les acteurs économiques, les habitants, les financeurs, ...). Mais rien ne dit que ce travail de mise en forme et de communication produira une différence pour ceux qui recevront ces éléments d'informations. On pourrait alors parler d'informations latentes, potentielles, matérialisées par des signes de différents types, en attente d'une actualisation par des interprétants, au sens de Peirce, pour devenir des informations effectives (i.e. « ayant produit des effets »).

VIII.6.1.2.2. Une conception écologique de l'information

D'autres auteurs défendent une conception écologique et perceptive de l'information (Gibson, 1979) en considérant que l'environnement contient des informations et des significations immédiatement disponibles, directement perceptibles et autonomes, qui ne dépendent pas d'actes de communication et d'interprétation cognitive par des sujets épistémiques. Ces informations sont fondées sur des invariances au sein d'un système plus ou moins complexe, c'est à dire des relations constantes et régulières entre des faits, des événements ou des situations, du fait de lois physiques ou écologiques. Une girouette renseignera par exemple sur la direction du vent, même si aucun humain ne l'observe.

« Si tout organisme est environné d'informations, c'est tout simplement qu'il y a partout autour de lui de l'organisation, et que celle-ci, du fait même de sa différenciation, contient de l'information. L'information est dans la nature, et son existence est donc indépendante de l'activité de ces donneurs de sens que sont les interprètes humains » (Dupuy, 1994, p.126, cité par Quéré, 2000, p.333).

Ces informations présentes dans l'environnement peuvent toutefois être perçues par des capteurs technologiques, mais aussi par des organismes vivants (humains, animaux) habitués à cet environnement, à ses contraintes, à ses invariants. Il est à noter ici que Gibson conçoit la perception du point de vue d'un organisme en situation et en mouvement, explorant son environnement pour y puiser des informations qui l'aident à déterminer son comportement. Bien qu'objectives, ces informations ne sont cependant pas absolues : elles restent relatives aux systèmes formés par les organismes couplés à leur environnement. Selon cet auteur, les informations recueillies « *spécifient* » les « *affordances* » des choses perçues, c'est à dire leur signification ou leur valeur d'usage, ce qu'elles suggèrent ou sollicitent comme actions ou ce qu'elles dissuadent de faire, plutôt que leurs qualités ou leurs propriétés intrinsèques (Quéré, 2000). Elles peuvent provoquer causalement des comportements déterminés, comme par exemple le pêcheur qui lance son filet à tel endroit compte tenu de l'état de surface du plan d'eau et du profil de la berge.

Cette conception naturaliste de l'information était déjà bien prise en compte dans l'approche sémiotique développée par Peirce à la fin du 19^{ème} siècle et présentée plus loin (Peirce, 1978). La nature est ainsi remplie de signes latents, potentiels, de différents types, en attente d'interprétants humains pour se transformer chez eux en de nouveaux signes qui viendront alimenter des actes de communication ou d'acquisition de connaissances ainsi que des actions qui modifieront éventuellement l'environnement.

Dans notre perspective de recherche axée sur l'intelligence territoriale, cette conception naturaliste de l'information nous paraît particulièrement pertinente, car elle permet d'accorder de l'importance aux acteurs territoriaux qui ont une pratique physique de l'espace matériel ainsi qu'aux formes de connaissances qu'ils peuvent en tirer, souvent ignorées ou déconsidérées par rapport à des savoirs techniques ou scientifiques.

VIII.6.1.3. Degré de partage de l'information

L'information peut se caractériser selon son degré de partage comme le montre la classification de l'Association Française de Normalisation (AFNOR) dans sa norme expérimentale XP 50-053 relative à l'intelligence économique : « blanche » si elle est aisément et licitement accessible à tout le monde, « grise » si son existence et les conditions d'accès sont peu connues même si elle est licitement accessible, « noire » quand sa diffusion est restreinte et son accès et son usage sont protégés.

Adaptée à notre problématique de recherche, cette classification de l'information peut correspondre à différents espaces d'échanges (publics, coopératifs, privés), dotés de Distic variés internes à ces espaces ou permettant de faire circuler l'information entre ces espaces (figure 23). Un des objectifs de l'intelligence territoriale est d'accroître la circulation et la mutualisation de l'information au sein du réseau des acteurs territoriaux.

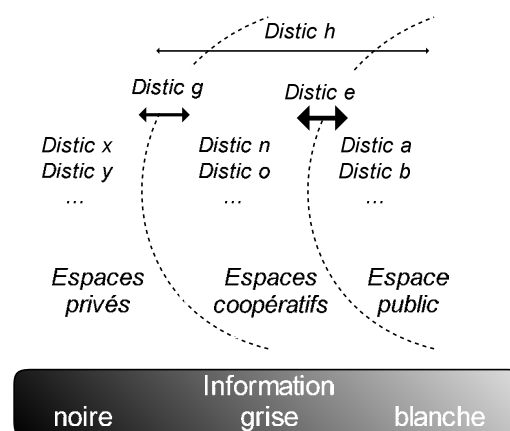


Figure 23 : Variation dans le partage de l'information dans et entre les différents espaces de communication au sein d'un territoire

VIII.6.1.4. Le DisticT comme méta-Distic

Pour représenter les différents Distic au sein d'un territoire et leur articulation, nous proposons comme concept intégrateur celui de méta-Distic, que nous dénommerons ici Distic Territorial, ou DisticT. De la même manière qu'un système territorial est ouvert sur l'extérieur, un DisticT est également en interaction avec des Distic extérieurs émanants de territoires voisins ou englobants.

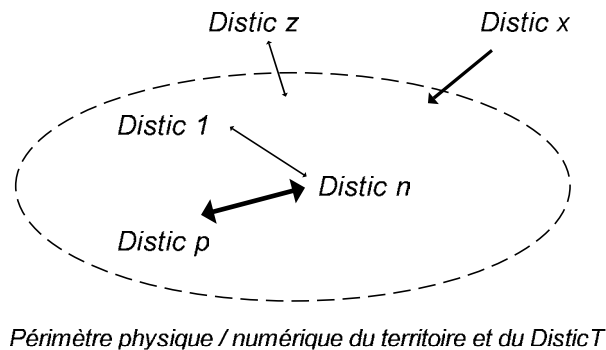


Figure 24 : Le DisticT, comme concept intégrateur de l'ensemble des distic d'un territoire

VIII.6.1.5. Savoir, connaissance, compétence

Alors que la langue anglaise emploie le seul terme de *knowledge*, nous utilisons en français les deux termes de *connaissance* et de *savoir*. Notre intention ici n'est pas d'étudier leurs différentes significations selon les champs disciplinaires mais simplement de préciser les acceptions que nous avons retenues dans notre recherche.

Le savoir est un concept, une formalisation de faits ou d'ensembles de faits inter-reliés, une procédure, une pratique ou une méthode qui existe à une période donnée hors de tout sujet épistémique. Il est codifié dans des ouvrages de référence dans le cas de savoirs formalisés. Il peut également être un savoir agissant (savoir-faire, expérience) ou un savoir être (capacités à adapter son comportement à des situations variées en fonction des caractéristiques du contexte, des enjeux de la situation, de l'interlocuteur).

La connaissance désigne « *l'ensemble des choses connues d'un savoir servant à la reconnaissance, à la compréhension des situations et de l'action, et qui prennent la forme de structures stabilisées dans la mémoire à long terme* » (Vignaux, 1991). Elle correspond à « *l'ensemble des schémas conceptuels et des représentations stables de la réalité* » (Escarpit, 1976) et permet à l'être humain d'accorder une signification à cette réalité. Elle est indissociable d'un sujet épistémique (isolé ou en interaction dans un collectif). Lorsque ce sujet intériorise un savoir, il le transforme en connaissance, il « construit » cette connaissance.

Elle peut être tacite (connaissance pratique, routines de travail, connaissance du contexte et de la culture locale) ou explicite (information interprétée, mise en contexte et représentée sur un support communicable).

Comme nous le détaillerons plus loin, le développement des connaissances peut être abordé sur une base constructiviste en considérant qu'elles se construisent dans l'interaction (médiatée ou pas) entre individus.

Information et connaissance sont liées dynamiquement : l'information renouvelle les connaissances en leur apportant de la nouveauté (Le Moigne, 1973). Dans le cas de la planification territoriale, les participants vont participer à différents dispositifs d'information et de communication au cours desquels ils interagiront avec d'autres participants et échangeront des informations sous différents formes sémiotiques, notamment des représentations spatiales externes. Ils les traiteront de manière différenciée selon leur intentionnalité, leur vécu, les connaissances et les cadres d'interprétation qu'ils ont déjà en mémoire et qu'ils activeront pour tenter de donner une signification aux informations reçues, aboutissant éventuellement à de nouvelles représentations mentales et de nouvelles connaissances sur le territoire.

La compétence désigne de son côté la mobilisation d'un ensemble de ressources (connaissance, savoir-faire, savoir être, ...) en vue de mener efficacement une action dans un type défini de situation. La compétence se réalise dans l'action, elle est indissociable d'une activité. Elle s'acquiert par construction personnelle et sociale.

Nous reviendrons sur ces différents concepts abordés ici dans la partie traitant des mécanismes d'apprentissage individuels et collectifs.

VIII.6.2. Diversité des formes de savoirs chez les acteurs territoriaux

Comme nous l'avons vu précédemment, la planification territoriale basée sur une approche participative mobilise plusieurs grandes catégories d'acteurs : les élus, les techniciens, les scientifiques, les journalistes, les acteurs économiques professionnels, les associations, les citoyens individuels.

Pour illustrer la diversité des formes de savoirs au sein de ces réseaux et les difficultés à les mutualiser au service du développement territorial, nous avons choisi de citer le témoignage d'un chercheur engagé dans un projet de recherche-action dans un pays en développement (Lynam, 1999) : « *We must do the best we can with what is available. I have found ... a considerable body of knowledge distributed among a large number of people and organizations. Unfortunately, not only is this knowledge widely distributed among a range of different "custodians," but also it is often coded, recorded, or represented in different ways by different custodial groups. Physical, biological, and*

social scientists commonly use numeric coding and storage methods. Although anthropologists and historians commonly use qualitative descriptions, local managers and people use myths, stories, rules, and shared experience. Classical science rejects knowledge that has not been acquired through repeatable measurement or observation. Cumulative experiences of the thousands of people living in the Zambezi Valley for the past several centuries form the greatest source of knowledge available »¹²².

Cette diversité des formes de savoirs se retrouve également dans notre société occidentale mais leur mobilisation et leur légitimité obéissent à des normes de l'action publique très différentes. En France, un pays fortement administré et marqué par le cartésianisme, les modèles de décision s'appuient traditionnellement sur le couple élus / techniciens en mobilisant l'expertise de ces derniers. Ce modèle est toutefois en profonde mutation et mobilise de plus en plus d'autres formes de connaissances comme nous le montrons ci-après.

VIII.6.2.1. Un modèle de l'expertise en pleine mutation

Notre société a longtemps vécu sur une double délégation basée sur la recherche de l'intérêt général : une délégation des choix politiques par les citoyens électeurs aux élus et une délégation technique par les citoyens profanes aux experts, à la science. Politiques et experts se coordonnaient dans des configurations variables pour produire la décision publique. L'analyse de l'évolution des relations entre ces deux figures a donné lieu à des publications majeures dans la deuxième moitié du siècle passé (Weber, 1959; Habermas, 1973). L'information des décisions prises vers les acteurs territoriaux et les citoyens était ensuite assurée par les mass-média, les médias institutionnels ou des dispositifs ad-hoc (réunion publique, enquête publique, ...).

L'évolution vers une société du risque telle que décrite par Ulrich Beck (2001), la multiplication de crises majeures (environnementales, technologiques, liées à la santé, ...), la complexification des interactions entre la nature et la société, ont débouché sur une remise en question profonde de la place de la science et de l'expertise dans la société dès les années 1980. A l'issue d'un colloque

¹²² Traduction personnelle : « Nous devons faire du mieux que nous pouvons avec ce qui est disponible. J'ai trouvé ... une somme considérable de connaissances réparties entre un grand nombre de personnes et d'organisations. Malheureusement, non seulement ces connaissances sont éclatées entre un grand nombre de détenteurs, mais elles sont souvent codées, enregistrées, ou représentées de différentes façons selon les groupes. Les sciences physiques, biologiques et sociales font couramment appel au codage numérique et à des méthodes de stockage. Même si les anthropologues et les historiens procèdent à des descriptions qualitatives, les gestionnaires locaux et les habitants utilisent quant à eux des mythes, des histoires, des règles communes et des expériences partagées. La science classique rejette la connaissance qui n'a pas été acquise par des mesures reproductibles ou d'observation. Les expériences accumulées durant des siècles par des milliers de personnes vivant dans la vallée du Zambèze forment pourtant la plus grande source de connaissances disponible ».

international en 1989¹²³ (Theys et Kalaora, 1992), deux visions différentes de la réforme de l'expertise ont émergé.

La première s'appuie sur la conception wébérienne de la relation entre le politique et le savant (Weber, 1959) en prônant un cloisonnement beaucoup plus fort entre les deux (Roqueplo, 1997). L'idée d'une objectivité scientifique préexistante est ici rejetée, l'objectif étant de produire « *une connaissance raisonnable aussi objectivement fondée que possible* ». Elle suppose que soit reconnue et acceptée l'image d'une connaissance construite sur des incertitudes et que le processus soit fondé sur une éthique de l'objectivation (Granjou, 2003). Cette approche débouchera sur des formes procédurales d'expertises scientifiques collectives et contradictoires qui ont été depuis mises en œuvre à plusieurs reprises.

La deuxième émerge de l'école de la traduction en sociologie des sciences de Bruno Latour et se base sur des forums hybrides comme lieux de médiation où se confrontent les arguments et intérêts de tous les acteurs concernés (Callon et Rip, 1992). L'expert devient alors un médiateur entre les connaissances scientifiques, les enjeux sociaux, politiques, économiques, environnementaux, les contraintes réglementaires pour tenter de bâtir des arrangements aussi solides que possible (Granjou, *op.cit.*).

Dans le deuxième modèle d'expertise, ainsi que dans le premier mais sous une forme plus atténuée, le jeu des acteurs est alors passé de deux à trois : « *ce n'est plus un dialogue expert-décideur, mais un jeu au moins triangulaire entre l'expert, le public et le responsable* » (Theys et Kalaora, 1992). Cette ouverture s'est poursuivie avec une série de nouvelles réglementations déjà évoquées en début de cette thèse (convention d'Aarhus, loi SRU, ...). Nous verrons plus loin que ce troisième acteur, le public, revendique et/ou se voit attribuer de plus en plus une forme d'expertise particulière.

Dans les deux cas, même si les modalités de mobilisation de l'expertise scientifique diffère, l'expert peut être défini comme « *une personne ou une institution choisie en fonction de ses compétences pour apporter, sur la base de faits, des éléments impartiaux de constat, d'appréciation ou de jugement, destinés à être utilisés dans un processus de décision* » (Theys, 1996). L'expert, qu'il soit individuel ou collectif, n'a en principe d'existence que dans le cadre d'une procédure d'expertise et il tire sa légitimité de l'institution qui lui confie l'expertise. L'expert individuel peut occuper une diversité de fonctions et de positions : star médiatique, fonctionnaire d'une administration d'Etat ou territoriale, consultant, technicien très spécialisé, scientifique reconnu, membre d'un cabinet ministériel, représentant d'association ou d'un groupe d'intérêt, membre d'une commission.

¹²³ Colloque « Les experts sont formels : controverses scientifiques et décisions politiques dans le domaine de l'environnement » organisé par l'association GERMES (Groupe d'Exploration et de Recherches Multidisciplinaires sur l'Environnement et la Société) à Arc et Senans en 1989. La majorité des actes sont repris dans l'ouvrage de Jacques Theys et Bernard Kalaora, 1992.

Il ressort aussi de ces expériences qu'il est illusoire de croire à la séparation absolue entre l'élus qui décide et l'expert qui dit une réalité neutre. « *Le processus d'expertise consiste à négocier les contraintes de réalité que les décideurs accepteront de reconnaître, c'est une bataille feutrée, mais sur fond d'objectivation de la justification des prises de décision* » (Granjou, *op.cit.*).

Dans le domaine de l'aménagement, des procédures délibératives particulières ont été mises en place pour traiter des grands projets d'infrastructures (autoroutes, lignes TGV ou de tramway, lignes à très haute tension, ...), d'équipements (aéroports, ports, centrales nucléaires, éoliennes,...) ou sur des controverses scientifiques (nanotechnologies, ...). Il s'agit principalement de débats placés sous la responsabilité de la Commission Nationale du Débat Public et dans lesquels l'expertise est largement mobilisée. Ce type de procédures a déjà fait l'objet d'analyses d'un point de vue des sciences de l'information et de la communication (Pailliat et Romeyer, 2009; Romeyer, 2009)¹²⁴.

Dans le champ de l'aménagement à l'échelle intercommunale auquel nous nous intéressons dans notre recherche, les projets sont d'ampleur plus modeste et de nature différente. La figure de l'expert national ou international, hyper spécialiste de son domaine, la plupart du temps scientifique de profession, y est moins présente. Elle est plus souvent occupée par les techniciens des administrations territoriales ou d'Etat, d'organisations professionnelles, ou encore d'associations.

Si l'administration décentralisée de l'Etat traverse actuellement une crise profonde liée à la réforme de ses services (Debar, 2010) et la création d'agences nationales qui traitent directement avec les territoires locaux, l'administration technique territoriale occupe quant à elle une place grandissante à côté des élus du fait de leur basculement progressif vers des politiques gestionnaires (Cadiou, 2009a). Les collectivités territoriales ont la volonté de renforcer leur capacité d'expertise et de gestion locale, à la fois pour la production de stratégies de développement, mais aussi pour la conception et la gestion des projets, la supervision des chantiers, la gestion opérationnelle de leurs équipements et services publics. Les directeurs généraux des services et plus généralement les cadres techniques disposent de savoirs de plus en plus poussés dans différents domaines (gestion de procédures et de la commande, usages des règles de droit, montages partenariaux, maîtrise d'outils techniques,...). Cette professionnalisation croissante leur permet ainsi de transformer l'action publique en affaire de techniciens en gagnant en autorité et en crédibilité (Cadiou, *op.cit.*). Mais leur expertise dépend aussi de leur capacité à s'insérer dans les systèmes d'acteurs locaux et extérieurs (nationaux, voire à l'international), dans des circuits d'information, dans des réseaux de pairs. Leur position tient enfin dans le soutien et l'engagement des élus, ce qui a pour conséquence une plus grande proximité avec les autorités politiques, et pour les postes les plus élevés une forme de « politisation fonctionnelle ». Pour Stéphane Cadiou (*op.cit.*), « *il ne s'agit pas d'une allégeance*

¹²⁴ Ces recherches ont fait l'objet en 2009 d'un dossier spécial « Nouvelles formes de débats publics sur les sciences et les techniques : approches en SIC » dans la revue en ligne « Les Enjeux de l'information et de la communication » http://w3.u-grenoble3.fr/les_enjeux/pageshtml/art2009-dossier.php

partisane, mais comme une intériorisation des paramètres politiques dans la conduite professionnelle de l'action publique qui tend, de ce fait, à lier étroitement la réussite d'un projet à celles de son porteur technique et de l'autorité politique ». S'ils veulent se faire entendre des élus et être reconnus comme de bons techniciens, « *tous ces professionnels sont de plus en plus amenés à faire corps, à travers leurs propres dossiers et leur domaine de responsabilité, avec le projet censé guider l'équipe municipale* ».

Les élus de leur côté voient s'élargir et se fragmenter leurs registres de l'activité politique. Ils doivent d'un côté s'impliquer sur ces nouveaux champs techniques de l'action publique pour mobiliser des réseaux d'intérêts autour de projets fédérateurs, et d'un autre côté, continuer à maintenir des relations clientélares ainsi qu'avec les groupes de pression. Ils s'entourent parfois pour cela de collaborateurs politiques tels que des chefs de cabinet ou des attachés.

Collaborateurs politiques et techniciens mobilisent chacun des savoirs particuliers mais les deux contribuent à une reconfiguration profonde des dispositifs organisationnels des leaders locaux.

VIII.6.2.2. La reconnaissance progressive des savoirs locaux

L'émergence du développement durable comme nouveau paradigme majeur à l'échelle mondiale a dynamisé la reconnaissance internationale des « savoirs éco-systémiques ». Ce sujet est de plus en plus abordé dans la littérature scientifique comme le montre une analyse bibliométrique récente (Brook et McLachlan, 2008)¹²⁵. Ainsi, un des principes de l'agenda 21 de la déclaration de Rio de 1992 traite du rôle central des peuples autochtones dans le champ de l'environnement en vertu de leurs connaissances et pratiques traditionnelles. La convention de la diversité biologique de 1993 reconnaît le droit souverain des Etats de préserver leurs savoirs traditionnels élevés au rang de « patrimoine commun de l'humanité ». La conférence mondiale sur la science de 1999 a insisté sur la place des savoirs locaux autochtones pour arriver à concilier les objectifs de la science, des enjeux sociétaux et du développement durable. Les exemples de prise en compte de ces savoirs locaux au delà des populations qui les détiennent sont extrêmement nombreux dans les pays en développement ou dans les pays développés comprenant des populations autochtones souvent marginalisées. Ces expériences ne sont pas pour autant sans poser de problèmes éthiques, économiques et politiques (voir par exemple Agrawal, 2002).

Dix ans après un article fondateur sur les interdépendances systémiques entre la nature et les sociétés (Folke, Pritchard et al., 1998) qui a largement inspiré la communauté scientifique internationale, les mêmes auteurs (Folke, Pritchard et al., 2007) reviennent sur les conditions nécessaires pour un développement des sociétés en interaction avec les écosystèmes (*op.cit.* p.26) :

¹²⁵ Les termes anglais fréquemment rencontrés sont : « Local Ecological Knowledge » (LEK) ou « Traditional Ecological Knowledge » (TEK) ou encore « Indigenous Knowledge ».

« *How can we stimulate the development of institutions that respond to environmental feedbacks and that safeguard the capacity of ecosystems to generate essential resources and ecosystem services ?* ». Un des défis majeurs selon eux est de créer des mécanismes pour suivre l'évolution des écosystèmes et pour produire, accumuler et transférer les savoirs écologiques : « *There must be social mechanisms in a society by which information from the environment may be received, processed, and interpreted to build the resilience of the linked social-ecological system* ». Les savoirs locaux ont donc un rôle central à jouer, l'hypothèse sous-jacente étant d'arriver à articuler les échelles globales mobilisées dans l'appréhension du développement durable avec les systèmes de savoirs locaux capables d'observations fines et continues. Il s'agit d'être en mesure de suivre les signaux émis par l'environnement après avoir identifié ceux qui étaient pertinents de suivre ou au contraire de ne pas retenir.

Cette tendance s'est diffusée aussi en Europe et en France dans les politiques de la nature, puis progressivement dans les politiques d'aménagement du fait de l'intégration des politiques publiques sous le dénominateur commun du développement durable. Les associations naturalistes sont par exemple de plus en plus associées aux relevés écologiques menés dans le cadre du Système d'Information sur la Nature et les Paysages (SINP)¹²⁶. Nous avons aussi montré précédemment la prise en compte croissante de la dimension environnementale dans le code de l'urbanisme, notamment pour l'élaboration des Scot et des PLU, cette composante ayant encore été renforcée en 2010 avec l'intégration des continuités écologiques. Il est donc probable que la sollicitation des savoirs locaux dans la planification territoriale augmentera dans les années à venir.

Même si la littérature scientifique sur ce sujet en France est beaucoup plus réduite que dans les pays en développement ou en Amérique du Nord, les expériences se multiplient, en particulier dans le champ de l'environnement pour les raisons évoquées ci-dessus. Nous pouvons citer à titre d'exemples la planification et la gestion concertée de l'eau (Garin et Rinaudo, 2002; Faure, 2003; Barthélémy, 2005; Richard, 2009) ou encore l'observation naturaliste d'espèces en lien avec leurs habitats (Barthélémy, 2005; Fortier, 2005).

La sociologue de l'environnement Carole Barthélémy (2005) souligne également les enjeux sociaux d'un tel changement. Les pratiques émergentes de co-gestion de ressources environnementales font que les acteurs locaux concernés ne sont plus seulement considérés dans un statut d'usagers mais comme des « experts » potentiels. Les connaissances détenues deviennent ainsi un nouvel enjeu de reconnaissance sociale et de légitimité de ces acteurs dans les politiques environnementales et plus généralement dans les projets de planification territoriale où l'environnement joue une place grandissante. Ainsi, pour Laurence Barthe, « *les intercommunalités de demain devront davantage compter sur la mobilisation des savoirs et expertises citoyens. ... Le défi repose sur l'aptitude des*

¹²⁶ Site Web du SINP : <http://www.naturefrance.fr/>

territoires à allier savoirs experts et savoirs profanes. Dans un contexte marqué par une forte diversification sociale, ..., les ressources humaines du territoire se multiplient et constituent un potentiel d'inventivité pour les actions de développement. Il importe donc de les détecter et de les intégrer dans des dispositifs d'animation du projet de territoire... La formation des acteurs locaux (élus comme citoyens) tout comme la démocratisation des débats autour du développement territorial apparaissent comme les voies possibles de concrétisation de sociétés locales apprenantes » (Barthe, 2010).

De plus, comme le soulignait Foucault, la codification experte des situations (ici territoriales) est une procédure de raréfaction du sens (Foucault, 2004). Or, le savoir contemporain est de plus en plus éclaté en de multiples savoirs experts désaccordés du sens commun. Un enjeu supplémentaire dans les processus d'intelligence territoriale est donc de chercher à rétablir le lien, par la médiation, entre les savoirs locaux et les savoirs experts afin de redonner dans l'intersubjectivité un sens partagé à la description et l'interprétation de situations complexes (Volckrick, 2000).

VIII.6.2.3. Éléments de caractérisation des savoirs locaux

Nous venons de voir que dans les nouvelles configurations de la planification territoriale, d'autres formes de savoirs que ceux détenus par les experts sont régulièrement citées et de plus en plus mobilisées. On parle de « *savoirs locaux* », de « *savoirs profanes* », de « *savoirs citoyens* »¹²⁷ ou encore de « *savoirs d'usage* ». Ils peuvent relever aussi de la composante cognitive des représentations sociales que Jodelet qualifie de « *savoir de sens commun* », de « *savoir naïf* » ou encore de « *savoir naturel* » (Jodelet, 1989). Ces savoirs sont rarement formalisés contrairement aux savoirs explicites et relèvent plus de la catégorie des savoirs tacites (Polanyi, 1983),

Pour tenter de préciser ces notions qui nous semblent constituer un enjeu majeur dans une perspective d'intelligence territoriale, nous partirons d'une analyse des différentes formes de savoirs locaux qui a été menée par Yves Sintomer dans le champ plus large de la démocratie participative (Sintomer, 2008). Il les répartit en trois grandes catégories que nous récapitulons et adaptons dans le tableau ci-dessous.

¹²⁷ Ce terme de « savoirs citoyens » a par exemple été utilisé par la revue Territoires n° 497 d'Avril 2009 dans un dossier intitulé Quelle place pour les « savoirs citoyens » ?

| <i>Raison ordinaire</i> | <i>Expertise citoyenne</i> | <i>Savoir politique</i> |
|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • <i>Savoir d'usage</i> • <i>Bon sens</i> • <i>Sens pratique manuel</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Données d'observation</i> • <i>Savoir professionnel diffus</i> • <i>Expertise par délégation</i> • <i>Contre-expertise</i> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Culture civique</i> • <i>Citoyen politique</i> |

Tableau 13: catégorisation des savoirs citoyens (adapté de Sintomer, 2008)

VIII.6.2.3.1. La raison ordinaire

Les savoirs qui relèvent de la « *raison ordinaire* » sont ceux que la société considère être accessibles à tout un chacun, avec une distinction faite entre les *savoirs d'usage* et le *bon sens*.

Quand les savoirs citoyens sont convoqués dans leur dimension d'*usage*, cela renvoie à une vision libérale de la démocratie dans laquelle sont reconnus les biens et intérêts privés. Les acteurs du territoire sont considérés ici comme des usagers qui connaissent leurs intérêts et sont capables de les exprimer, permettant ainsi d'adapter les politiques publiques aux besoins exprimés. Des dispositifs participatifs sont alors mis en place pour favoriser l'expression de ces besoins et intérêts et leur mise en négociation. Le recueil des savoirs peut passer par des enquêtes, des sondages, des panels d'usagers ou des dispositifs plus interactifs entre techniciens et acteurs concernés pour arriver à une co-construction progressive des besoins.

Fondés sur la proximité (savoirs localisés et partiels, proximité géographique et parfois sociologique entre usagers, techniciens et élus), ces savoirs peuvent être facilement reconnus et acceptés par les pouvoirs en place. En effet, le fait qu'ils soient localisés, sectoriels, souvent non formalisés, dispersés, ne permet pas aux usagers de pouvoir prétendre monter en généralité et contribuer à des questions à des échelles supérieures ou plus intégrées. Le localisme de ces savoirs cantonne l'usager dans un rôle social de défense de ses intérêts particuliers, ou de ceux de son groupe, et le disqualifie dans les arènes qui revendiquent la recherche de l'intérêt général ou du bien commun en s'appuyant sur des savoirs systématisés de spécialistes. Le rôle de représentant d'usagers qu'on attribue d'autorité à une personne intégrée dans certains dispositifs de participation (cas de la Commission Locale de l'Eau dans un Sage) constitue un autre facteur de disqualification pour jouer d'autres rôles (en mobilisant les savoirs associés) dans lesquels cette personne serait pourtant en mesure de s'engager (Richard, 2009).

Le *bon sens* correspond de son côté à une faculté ordinaire de jugement, de raisonnement. Cette forme de savoir est mobilisée dans des dispositifs délibératifs comme les jurys citoyens et les conférences de consensus : des citoyens tirés au sort donnent un avis sur des questions qui ne les concernent pas forcément. Ceci suppose une information préalable suffisante, des débats pluralistes

voire contradictoires et des moments réflexifs plus personnels pour être ensuite en mesure d'exprimer un avis personnel.

Le *sens pratique manuel* relève quant à lui des savoirs faire des individus, de leurs talents manuels particuliers. Il est largement mobilisé dans le bénévolat associatif ou le don à titre individuel.

VIII.6.2.3.2. L'expertise citoyenne

La deuxième grande catégorie de savoirs distinguée par Sintomer (*op.cit.*) relève de l'*expertise citoyenne*. Originellement, tel que le définit le Petit Robert, l'expert est celui « *qui a, par l'expérience, acquis une grande habileté* ». Dans nos sociétés actuelles, l'expert est doté d'un savoir spécialisé et étendu dans un domaine technique particulier lui permettant d'analyser, d'évaluer et de résoudre des problèmes techniques précis. Des citoyens peuvent cependant détenir ou arriver à mobiliser sous différentes formes ce savoir technique et spécialisé qualifiée d'expertise citoyenne : « *savoir professionnel diffus* », « *expertise par délégation* » ou encore « *contre expertise* ». Nous avons rajouté à ces catégories proposées par Yves Sintomer celle de « *données d'observation* ».

Les « *données d'observation* ». Les habitants ou ceux qui pratiquent l'espace du territoire interprètent des signes dans leur environnement pour la nécessité de leurs pratiques, qu'elles soient professionnelles, liées à des loisirs ou des activités de la vie courante. Dans leur grande majorité, ces signes sont prélevés de manière inconsciente et routinière par les individus pour interpréter les situations du moment et adapter leurs actions en conséquence. Ce capital de connaissances de l'environnement reste largement ignoré et non exploité dans le développement territorial. Pourtant, certaines activités telles que l'agriculture, la pêche, la chasse, la randonnée, les observations naturalistes, exigent des observations fines et répétées d'objets et de phénomènes territoriaux. Nous proposons de qualifier cette forme de savoirs « *d'éco-systémiques* ». Ces personnes développent en effet progressivement une compréhension de leur environnement en mettant en relation des éléments naturels et anthropiques, en percevant des signes invisibles pour d'autres personnes. Ces savoirs sont internalisés et totalement liés aux compétences nécessaires à l'exercice de ces métiers ou de ces loisirs. Exploiter ces ressources tacites dans des actions collectives sur le territoire supposerait de les transformer en données et connaissances explicites à l'aide de différentes méthodes de recueil.

Une autre approche en plein développement du fait de progrès technologiques consiste à confier à l'habitant ou à certains collectifs des missions d'observation sur leur territoire pour des projets locaux ou plus globaux, en les dotant éventuellement d'outils de mesure (GPS, bordereaux de saisie, services Web, ...) : observations naturalistes, repérage de points de pollution, relevés des stades phénologiques des cultures, etc...

Le « *savoir professionnel diffus* ». On rejoint ici l'idée qu'une même personne peut occuper une pluralité de statuts et de rôles. Une personne peut par exemple être à la fois citoyen, président d'association, naturaliste amateur averti, chimiste de formation, cadre technique dans une collectivité territoriale et habitant d'un village dans une autre collectivité. Ces savoirs professionnels ou quasi-professionnels peuvent être réinvestis non plus sous le statut professionnel mais sous le statut de citoyen dans un rôle par exemple de défense contre un projet d'aménagement. Ces situations se rencontrent de plus en plus souvent dans notre société dont le niveau d'éducation progresse régulièrement, réduisant ainsi les écarts de capital technique et culturel entre d'un côté, les citoyens en activité professionnelle ou à la retraite, et d'un autre côté, les élus et les experts mobilisés dans la décision territoriale.

Les savoirs professionnels plus facilement mobilisables dans les échanges qui se produisent au sein de Distic sont ceux qui sont déjà codifiés (on rejoint ici la distinction entre savoirs explicites et savoirs tacites de Nonaka et Takeuchi (1995) pour lesquels il est plus facile dans l'espace public d'apporter la preuve de leur véracité. Ces savoirs professionnels mobilisables peuvent aussi relever de compétences particulières (maîtrise de concepts techniques ou théoriques dans certains domaines, maîtrise d'outils de recherche documentaire, ...) pour acquérir de nouvelles connaissances. Enfin, des personnes peuvent aussi se regrouper et mutualiser leurs savoirs respectifs, explicites ou tacites, pour développer une capacité d'expertise collective.

« *L'expertise par délégation* » porte sur des savoirs similaires à ceux du « savoir professionnel diffus » mais résulte d'une délégation d'activités professionnelles par les autorités publiques (Etat, collectivité) à des associations ou d'autres types de structure. Cela peut correspondre à des situations d'autogestion qui renvoient aux derniers échelons du partage des pouvoirs dans l'échelle de la participation d'Arstein (1969). La professionnalisation des responsables ou des employés de ces structures leur donne une capacité d'expertise comparable voire supérieure à celle des experts officiellement désignés dans les processus de concertation territoriale. A titre d'exemple, dans le domaine de l'environnement, les associations naturalistes sont de plus en plus enrôlées par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable pour contribuer à la mise en œuvre des nouvelles politiques publiques environnementales. Il en découle une plus grande professionnalisation et capacité d'expertise de ces associations comme cela nous a été confirmé à plusieurs reprises dans nos entretiens avec des techniciens de l'Etat ou de collectivités territoriales. Mais comme le souligne Yves Sintomer (*op.cit.*), le risque est que ces personnes se coupent progressivement de leur base en développant une expertise trop éloignée des savoirs d'usage. Un autre risque que nous avons déjà signalé est lié à l'institutionnalisation progressive de ces structures associatives, à la notabilisation de leurs représentants dans les réseaux locaux du pouvoir, qui réduit

d'autant les capacités de contre-pouvoir de la société civile en cas de désaccord sur les décisions envisagées.

La « *contre-expertise* » s'est fortement développée ces deux dernières décennies en réponse à l'accroissement des incertitudes, notamment dans les domaines de l'alimentation (vache folle, OGM, ...), des risques naturels (inondation, submersion, ...) ou technologiques (nucléaire, antennes relais, incinérateurs, ...) avec des conséquences sur la santé publique et les biens privés. Réalisée directement par les associations ou confiée à des experts, la contre-expertise ne se limite pas à réagir ou contribuer à des projets imaginés par d'autres, mais à produire des contre-propositions, des alternatives étayées sur des bases aussi solides que celles générées par les procédures institutionnelles.

VIII.6.2.3.3. Le savoir politique

La dernière catégorie de savoir proposée par Sintomer (*op.cit.*) relève de ce qui permet à un individu d'exercer son « *métier de citoyen* » en tant que sujet politique.

Il distingue tout d'abord la « *culture civique* », c'est à dire des savoirs de base sur le fonctionnement des institutions, la complexité des enjeux publics, les contraintes de gestion, le métier des élus. C'est une forme de savoir d'usage mais dans le domaine politique. Cette culture civique joue avant tout aux yeux des élus un rôle de légitimation du professionnel de la politique en faisant prendre conscience aux citoyens que le travail d'élu relève d'un vrai métier.

Le « *savoir politique* » se place à un niveau plus poussé de la conception démocratique de la participation et correspond à une émancipation accrue du citoyen vis à vis des professionnels de la politique. Il dispose non seulement du « savoir d'usage » sur le fonctionnement politique et administratif des affaires publiques mais également d'une capacité collective d'« expertise par délégation » et de « contre expertise » pour constituer le cas échéant des contre-pouvoirs. Même si l'on reste très éloigné des sujets civiques de la cité athénienne, la multiplication des dispositifs participatifs actuels tend à conforter cette culture civique et ce savoir politique, qui trouve progressivement sa place aux côtés des professionnels de la politique, du moins dans les territoires les plus innovants sur ces sujets.

VIII.6.2.4. Articulation et légitimité des formes de savoirs dans l'action publique

L'articulation entre les savoirs locaux et les savoirs scientifiques ou experts peut être abordée de plusieurs manières. L'analyse de la littérature montre toutefois que la tendance la plus fréquente est de chercher la « scientisation » des savoirs locaux pour reprendre une formule d'Agrawal (2002), c'est à dire de leur appliquer la démarche scientifique telle qu'elle est pratiquée dans la culture occidentale. En s'appuyant sur de nombreux exemples internationaux, cet auteur identifie ainsi trois

étapes génériques dans le processus de mise en base de données des savoirs locaux : *la particularisation* (distinguer le savoir local utile de ceux considérés comme inutiles), *la validation* (en ayant recours à des critères scientifiques pour le tester et l'analyser) et enfin *la généralisation* (catalogage, archivage, diffusion). Cette scientisation en trois étapes permet alors aux savoirs locaux retenus d'accéder au rang de « faits », du moins aux yeux d'une société qui a délégué son expertise à la communauté scientifique. Pour autant, cette démarche présente des limites de différents ordres, dont notamment la perte des détails du contexte de production et d'application de ces savoirs locaux, alors qu'ils se sont précisément bâtis sur une compréhension empirique, progressive et systémique de l'écosystème d'appartenance (Roué et Nakashima, 2003).

Une autre approche possible de l'articulation entre expertise et savoirs locaux dérive de l'intérêt croissant dans la communauté scientifique pour une co-gestion adaptative des ressources naturelles par les experts/techniciens avec les acteurs locaux (Walters, 1986). Il s'agit d'une approche pragmatique d'apprentissage collectif « chemin faisant » (*learning by doing*) mêlant étroitement et de manière itérative politiques flexibles d'aménagement, expérimentations dans des actions locales de gestion, observations, moments réflexifs puis éventuels ajustements dans les politiques. Du côté de la communauté scientifique, l'enjeu consiste à passer d'un mode de transfert de connaissances basé sur le modèle du code de Shannon, à des dispositifs de co-construction de connaissances ayant du sens pour l'action locale (Roux, Rogers et al., 2006).

La dimension sociale et participative devient fondamentale dans ces approches. Les savoirs locaux sont ici pris au sérieux au même titre que l'expertise traditionnelle. Des scientifiques considèrent que ces savoirs locaux présentent certaines qualités qui les aident à mieux comprendre les milieux naturels ou certaines espèces écologiques (Moller, Berkes et al., 2004, cité par Barthélémy, 2005, p.5) : ces savoirs reposent sur d'autres interprétations des changements environnementaux que celles établies par les scientifiques à partir de modèles bio-physiques ; les acteurs locaux exploitent des temps longs de l'histoire locale pour interpréter les signes qu'ils perçoivent ; enfin, leur ancrage local leur donne une connaissance fine des lieux.

Des expériences réussies de combinaison entre savoirs locaux et savoirs scientifiques dans des plans de gestion de ressources naturelles ont été mises en évidence (par exemple, Hall, Moore et al., 2009).

VIII.6.3. Apprentissage

Apprendre est comme ramer à contre-courant : ne pas avancer, c'est reculer.

Vieil adage chinois

VIII.6.3.1. Modèles de rationalité et processus de décision

La décision est souvent considérée en France comme un objet clairement identifiable, l'acte de décider qui correspond au moment précis où tombe le couperet. La « prise de décision » occulte le processus amont bien traduit par la langue anglaise sous les termes de « *decision making process* », c'est à dire le cheminement de la construction de la décision » fait de cadrage du problème, de prises d'informations, d'efforts de compréhension, de négociations, de micro-choix intermédiaires.

De la même manière, le décideur est souvent perçu dans nos sociétés comme un individu ou un collectif bien identifié, rationnel, clairvoyant, voire omniscient. En réalité, les décisions d'actions sont souvent construites progressivement, tout au long d'un processus sinueux impliquant de nombreux acteurs et une multitude de rationalités différentes comme le montre Lucien Sfez dans sa théorie du surcode (Offner, 2006). Même si le décideur formel est celui qui tranche, qui signe et qui vote parfois en dernier ressort, les solutions concrètes envisagées ne sont souvent pas son œuvre. Elles ont été produites par d'autres acteurs comme des techniciens, des experts, des conseillers, qui assurent la légitimité opératoire de ces solutions. La sollicitation croissante de la société civile dans ces processus est également un gage supplémentaire de légitimité et d'acceptation des choix finaux.

Dans une perspective cartésienne, la rationalité se définit comme le caractère universel de ce qui est fondé sur des faits mesurables et objectifs, et donc débarrassé d'éléments subjectifs tels que les valeurs, les croyances, les sentiments, les intérêts, l'émotion, l'intuition, la créativité, les représentations sociales, l'ignorance. Mais appréhendée de manière plus large, la rationalité est également la faculté intellectuelle qui permet à l'homme d'adapter sa pensée ou ses actes à des buts et de les expliquer, de les justifier. L'activité (pensée, acte) rationnelle ainsi définie peut être individuelle ou collective, basée sur un choix individuel délibéré ou à la suite d'une interaction à plusieurs. Son caractère rationnel suppose simplement qu'il existe une relation logique avec le but recherché. Ces activités délibérées ne se limitent donc à des faits observables ou objectifs, mais peuvent se baser sur des éléments de subjectivité parmi ceux qui viennent d'être listés. A l'inverse, une pensée ou une action irrationnelle, déraisonnable, se caractérise par l'absence de relation logique avec un objectif. Elle ne peut se justifier sur la base d'arguments acceptables. Mais cette irrationalité peut se révéler très utile, comme par exemple dans des activités de créativité ou de conception ou encore dans le cas d'actes réflexes face à un stimulus, c'est à dire non fondés sur une décision réfléchie.

Les recherches en sciences de gestion et en aide à la décision ont abondamment démontré que les décisions prises par les acteurs individuels ou collectifs reposaient sur des rationalités multiples. Les grands modèles de rationalité qui ont été mis en évidence sont ceux de la *rationalité complète*

(Russel, 1999), de la *rationalité limitée* (Simon, 1958) et *procédurale* (Simon, 1982) et de la *rationalité adaptative* (Cyert et March, 1963). Il ressort que la pertinence respective de ces différentes formes de rationalité dépend de la situation de décision à laquelle est confrontée l'organisation (Montmain, Penalva et al., 2003). La notion de situation est entendue par ces auteurs comme « *un état du monde, au sein duquel existe un collectif humain (à la limite un individu) animé de l'intention de rendre cette situation intelligible, de se préparer à d'éventuelles évolutions et d'acquérir un certain degré de maîtrise dans la transformation délibérée de cette situation* ».

Dans notre cas, la situation porte sur des décisions pour la planification stratégique du système complexe qu'est le « territoire ». Une synthèse bibliographique dans la littérature internationale a été menée sur ce domaine précis de la rationalité dans la planification territoriale par Alexander (2000) en s'appuyant sur les grands modèles génériques de rationalité. Dans une acceptation large de la rationalité telle que définie plus haut, une planification rationnelle signifie surtout que les choix qui ont été faits peuvent être expliqués, justifiés et non pas que la décision a été la meilleure, la plus optimale. Les dimensions argumentatives et communicationnelles qui occupent une place grandissante dans les processus de planification territoriale ne sont donc pas en contradiction avec une approche qualifiée de « rationnelle », elles en sont au contraire une composante intrinsèque. La rationalité est en effet étroitement liée non seulement aux convictions (croyances, valeurs) et aux actes mais aussi aux déclarations, aux discours, ces trois dimensions étant indissociables. La planification classique, basée sur une rationalité cartésienne qualifiée d'*instrumentale*, a eu tendance à focaliser l'attention sur l'action en lien avec les convictions en occultant la dimension communicationnelle. L'objectif est ici de « construire les raisons » qui fondent l'action. L'élargissement du cercle des participants au delà du couple traditionnel expert / décideur a diversifié la gamme des convictions, valeurs et intérêts, renforçant ainsi mécaniquement l'importance de la dimension communicationnelle pour expliquer, justifier et comprendre cette diversité de positions. L'objectif est alors d'être capable de « donner les raisons » qui fondent l'action ou les convictions.

Dans le cas de la *rationalité complète*, issue du cartésianisme et qui a débouché sur des formes de rationalité qualifiées de *substantive* ou *instrumentale*¹²⁸, les décideurs expriment et hiérarchisent clairement leurs objectifs. L'ensemble des solutions possibles ainsi que leurs conséquences sont connus et démontrables. Le choix s'opère alors par une démarche déductive et logique selon un critère unique dont on optimise mathématiquement la fonction d'utilité.

¹²⁸ La *rationalité instrumentale* (en anglais, *instrumental* : utile) consiste à être capable d'établir les liens de causalité entre les conséquences d'une action et le but à atteindre. Dans cette vision utilitariste, la rationalité est employée à rechercher le moyen le plus efficace ou le plus optimal en terme de coûts pour atteindre un objectif, sans se soucier des valeurs attachés à cet objectif. Elle est également qualifiée d'*instrumentale* dans une conception wébérienne du gouvernement où l'appareil administratif est considérée comme l'instrument froid de mise en œuvre des décisions prises par le politique.

Ce cas de *situation décisionnelle structurée* se rencontre peu dans nos champs d'application caractérisés par une diversité d'interlocuteurs et la complexité des problèmes à résoudre, nécessitant de croiser des critères multiples. Cette conception de la rationalité a toutefois débouché sur le concept d'« *evidence base planning* » (Faludi et Waterhout, 2006), autrement dit sur « *le plan basé sur les faits* ». Mais si la preuve de l'évidence des faits reste possible pour des faits avérés, elle ne l'est plus pour garantir la justesse des causalités prévues entre actions prises et buts à atteindre. Les modèles de simulation peuvent seulement contribuer à réduire les incertitudes sur ces liens de causalité.

D'autres raisons plus génériques ont été identifiées pour expliquer que la décision ne pouvait se ramener à la résolution d'une situation par le calcul (Jarrosso, 1994) : i) le calcul évacue la complexité, c'est à dire l'existence de critères d'évaluation multiples et incommensurables, ii) le calcul ne tient pas compte du sujet cognitif qui interprète l'information, qui se construit en produisant ses propres croyances, iii) le calcul néglige le fait que le décideur est un être doté d'autonomie. Pour Jarrosso (*op.cit.*), ce n'est pas l'information brute qui sert à décider mais plutôt le sens que le décideur donne à cette information, c'est à dire sa capacité à la transformer en connaissances actionnables, c'est à dire en connaissances utiles à l'action.

La rationalité limitée renvoie à l'idée d'une connaissance imparfaite que le sujet a de son environnement. Elle est définie comme « *la capacité de générer un comportement maximal en fonction des informations disponibles et des ressources de calcul* » (Russel, 1999). Dans ce cas, les décideurs réagissent à un problème qu'ils perçoivent comme une version simplifiée de la réalité. Ils doivent alors réunir les informations nécessaires pour déterminer et évaluer les conséquences des actions qu'ils auront identifiées auparavant. Leurs objectifs se précisent au fur et à mesure de la progression du processus de décision. Les expériences de ce qui a marché ou pas dans le passé les aident à évaluer les conséquences possibles des nouvelles actions prévues.

Simon a ensuite introduit le concept de *rationalité procédurale* pour insister sur le processus qui amène à la décision. Cette forme de rationalité correspond à la façon dont l'être humain mène son raisonnement en reliant sans cesse ses intentions avec ses perceptions du contexte dans lequel il raisonne. Le problème et la réponse se construisent en même temps. Ceci rejoint un constat fait par Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran il y a 15 ans au sujet de l'évolution des politiques publiques territoriales : « *Historiquement, la rationalité limitée s'est incarnée dans la complexification des organisations à travers des logiques de différenciation fortes. Aujourd'hui, elle est davantage à chercher dans la capacité intellectuelle à penser les enjeux et à organiser des possibilités de coopération qui ne soient jamais figées* » (Thoenig et Duran, 1996).

La situation décisionnelle vue sous l'angle des rationalités limitée et procédurale est qualifiée de *semi-structurée*, l'appui à la décision consistant alors à essayer de représenter et d'améliorer la façon dont les individus utilisent leur capacité de raisonnement et de traitement des informations.

Le schéma ci-dessous est une adaptation du modèle de Simon et montre la dimension cyclique du processus décisionnel ainsi que la transformation progressive de la nature de l'information mobilisée et des outils employés (Joerin, 2008). De nombreuses itérations sont nécessaires au vue de la faible capacité cognitive des hommes et de la complexité des situations de décision. Chaque phase engendre des sous problèmes qui à leur tour appellent des phases d'intelligence, de modélisation, de choix, d'évaluation. Le système de traitement de l'information, composé d'outils variés, est vu ici comme un *amplificateur cognitif* de l'esprit humain. Même si la réalité est plus complexe (phases parfois absentes ou dupliquées, diversité des informations et outils utilisés), ce modèle est suffisamment simple et stable pour offrir un cadre d'analyse ou de conception d'un processus décisionnel basé sur les rationalités limitée et procédurale. Les processus décisionnels des politiques publiques françaises de planification territoriale sont largement basés sur ce modèle.

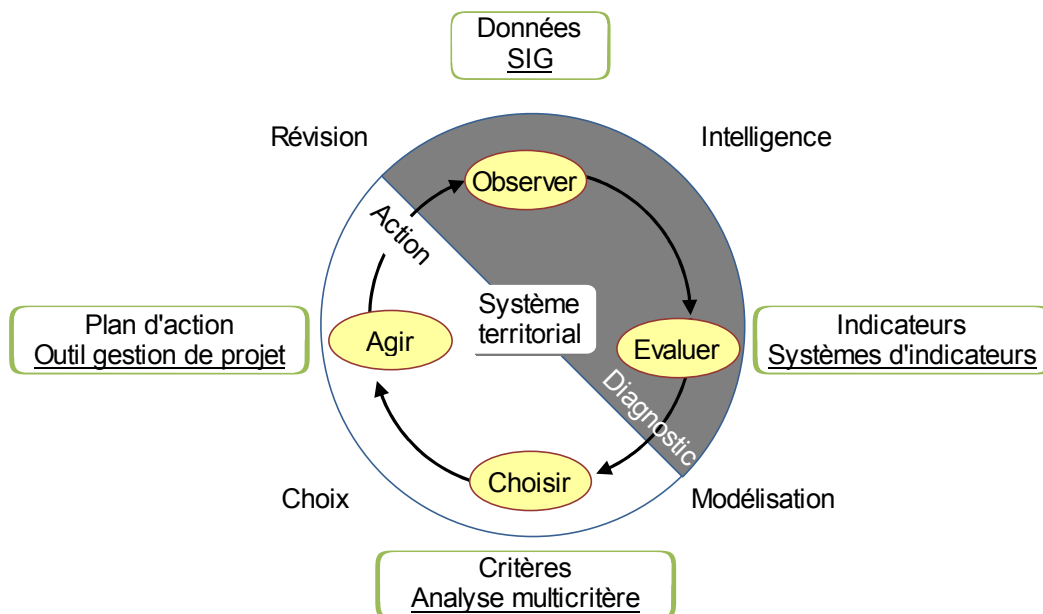


Figure 25 : Un modèle décisionnel de rationalité procédurale adapté de Simon (adapté de Joerin, 2008)

Dans le cas de la rationalité adaptative, l'organisation s'adapte à son environnement en se basant sur des enseignements découlant d'expériences antérieures (*learning by doing*) ou extérieures (*best practices*), sur la création d'indicateurs pour observer les situations rencontrées, sur des règles d'action et le développement de compétences particulières. Il s'agit de poursuivre des buts dédiés à des problèmes identifiés à travers des situations mémorisées. Le risque ici est d'appliquer à une

nouvelle situation des règles d'action tirées d'expériences passées alors que l'environnement à changé ou d'utiliser telles quelles des expériences réussies ailleurs mais dans des contextes différents.

Dans le cas de la rationalité délibérative, la délibération consiste à mettre en place un dispositif d'intervention dans lequel des personnes privées font un usage public de leur rationalité, de leur capacité d'argumentation dans la visée d'un bien commun. « *La décision légitime n'est pas ici la décision de tous mais celle qui résulte de la délibération de tous. C'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité au résultat, non la volonté déjà formée* » (Manin, 1985). Ce modèle décisionnel fait le pari d'une opinion publique éclairée par la délibération. Des travaux récents portant sur les compétences politiques des citoyens ordinaires ont montré une corrélation entre la compétence politique (au sens cognitif de niveau de connaissance) et l'engagement politique (Blondiaux, 2007). Fishkin et Luskin ont ainsi montré de manière expérimentale que des citoyens ordinaires informés à l'aide de sondages délibératifs pouvaient changer d'opinion. Une évaluation ex-post menée à grande échelle par (Bull, Petts et al., 2008) a permis d'étudier les effets sur les apprentissages à long terme d'un groupe de citoyens qui avait participé dix ans plus tôt à un vaste processus participatif dans le New Hampshire autour de la gestion des déchets. Ce processus avait été conduit en mobilisant des moyens et des outils adaptés pour une réelle mise en œuvre de la théorie du *Social Learning*. Au delà des apprentissages cognitifs et des changements de pratiques en matière de tri qui étaient encore avérés dix ans plus tard, les participants ont surtout été marqués par la dimension délibérative du processus et ont intégré à des degrés variables des « savoirs communicationnels ».

Mais ici, malgré tous les risques et inconvénients déjà évoqués, l'intérêt de la rationalité délibérative ne se réduit pas au rapport à la décision. Sa prise en compte favorise aussi des processus de « concernement », des dynamiques d'apprentissage collectif, de construction d'une confiance mutuelle et de reconnaissance sociale. Elle ne s'évalue pas non plus uniquement sur ses effets immédiats durant les échanges mais aussi sur des temps plus longs, dans la manière de percevoir les problèmes, de comprendre plus finement la complexité du système territorial, d'accroître la capacité réflexive d'un collectif, de légitimer de nouvelles règles d'échange entre les élus, les techniciens et la société civile.

Quel que soit le modèle de rationalité retenu comme catégorie d'analyse, il reste toujours la difficulté de savoir comment les idées circulent et s'hybrident dans les collectifs d'acteurs territoriaux, si leurs cadres cognitifs évoluent au fur et à mesure de leur participation à des réunions ou à l'espace numérique d'un territoire, quelle est la part liée à la dimension cognitive, aux représentations partagées, dans les coalitions qui se recomposent tout au long de l'élaboration de projets de territoire

(Desage et Godard, 2005). Il s'agit donc pour nous de chercher à entrouvrir la boîte noire des apprentissages à l'œuvre dans les processus d'intelligence territoriale.

VIII.6.3.2. Théories de l'apprentissage

Indépendamment du modèle de rationalité considéré (cf. supra), la question de l'apprentissage et des savoirs constitue, à côté de celle des relations de pouvoir, une entrée centrale dans les recherches sur la gouvernance territoriale et la gestion des ressources environnementales, deux dimensions de plus en plus imbriquées. Les théories sous-jacentes sont multiples et ont fait l'objet de quelques tentatives de synthèse (voir par exemple Blackmore, 2007; Coudel, 2009). Nous nous appuyons ci-dessous sur celles qui nous ont paru pertinentes dans notre contexte de recherche.

Les théories de l'apprentissage par l'action (*learning by doing* ou *action-learning*) partent du principe que cette forme d'apprentissage peut déboucher sur de nouvelles pratiques. La prise en compte de l'erreur est au centre de ces théories. Elle correspond à la perception par un individu (ou un groupe) d'un écart entre les intentions et les conséquences observées à la suite de l'action.

Le psycho-sociologue Bateson (1972) a distingué quatre niveaux d'apprentissage. Le niveau zéro n'opère aucun apprentissage et relève du réflexe stimulus-réponse. Le niveau 1 met en œuvre une stratégie d'action disponible parmi le registre des actions disponibles, sans modifier le système d'information en amont (c'est la métaphore du thermostat qui régule la température car il capte l'information). Le niveau 2 correspond à une remise en question, par un exercice réflexif, des valeurs, des normes, des routines, des choix stratégiques qui conduisent à l'action perçue comme erronée. L'individu ou le groupe fait évoluer dans ce cas les cadres de référence et les modèles mentaux utilisés pour être capable ensuite d'adapter les actions. Le niveau 3 passe quant à lui par la prise de conscience de modifier le cadre d'apprentissage lui-même.

Argyris et Schön (1978a) ont développé une théorie de l'apprentissage organisationnel en reprenant les niveaux 1 et 2 de la théorie de Bateson et en les renommant *simple boucle* et *double boucle*.

D'autres auteurs ont plus récemment ajouté à ce modèle l'apprentissage en « *triple boucle* » qui se réalise au niveau sociétal en relation avec l'environnement global. Cette triple boucle, proche du niveau 3 de Bateson (*op.cit.*), revient à s'interroger sur les cadres de référence eux-mêmes, sous-tendus par les paradigmes dominants (ex : économie libérale, développement durable) qui conditionnent les représentations et les pratiques collectives. La réflexion porte ici sur la raison d'être de l'organisation. Le postulat est de considérer que ce type d'apprentissage permet de remettre en question les normes sociétales et d'en introduire de nouvelles.

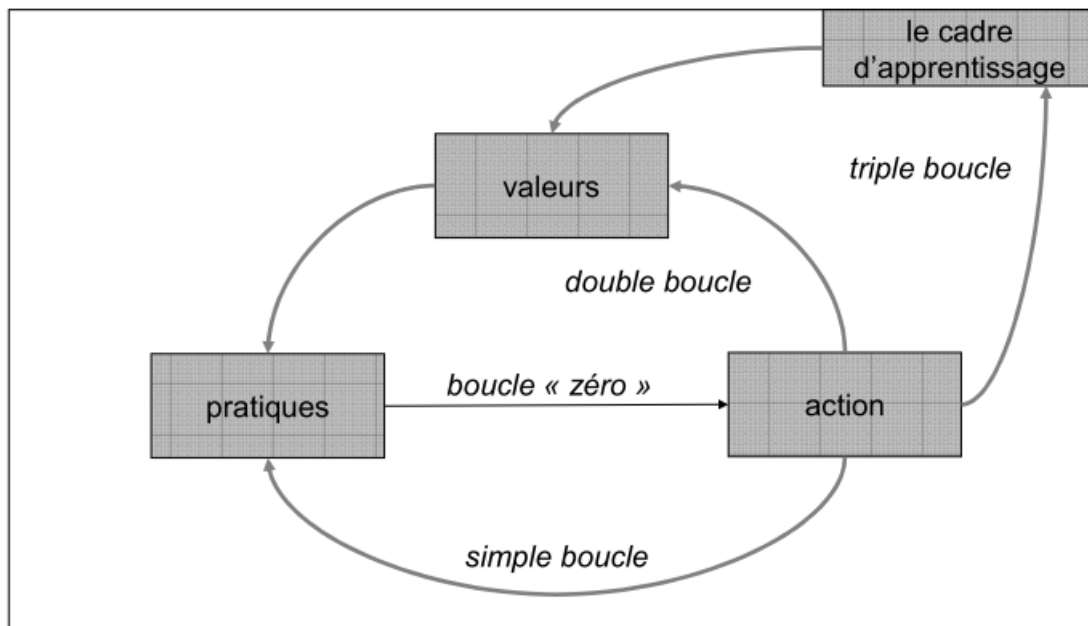


Figure 26 : Les différents niveaux d'apprentissage (Extrait de Coudel, 2009, p.156)

L'intérêt des apprentissages en double ou triple boucles, rendus possibles dans les territoires locaux du fait de la proximité entre acteurs, a été mis en avant comme facteur de performance et de compétitivité des entreprises (Veltz, 2008, p.89).

En sciences de gestion appliquées aux organisations, ces formes d'apprentissage ont été appliquées aux structures non-hiérarchiques et à des organisations éphémères ouvertes aux acteurs qui souhaitent participer, tels que des instances de discussion multi-acteurs (Turcotte, Antonova et al., 2007).

De nombreux travaux ont été menés dans la dernière décennie autour d'une forme d'apprentissage collectif basée sur les deux dernières boucles, souvent appelée en anglais *Social Learning* et théorisée par Bandura (1977). Ce modèle théorique a par exemple été étudié par des équipes qui tentaient de proposer de nouvelles modalités de gestion, plus souples et plus réactives (*adaptive management*) face à un contexte incertain (Walters 1986, Lynam 1999, Folke et al. 2005), ceci dans différents champs d'application dont celui de l'eau (Steyaert et Jiggins, 2007; Pahl-Wostl, Mostert et al., 2008) et celui de l'aménagement et de la planification territoriale (Holden, 2008).

Nonaka et Takeuchi (1995) ont fait une synthèse des théories d'apprentissage organisationnel et ont élargi le cadre théorique d'Argyris et Schön en développant le volet connaissance. L'originalité de leur apport tient à la prise en compte simultanée de la connaissance explicite (mise en avant dans la culture occidentale) et de la connaissance tacite (valorisée dans la culture japonaise).

La connaissance tacite est caractérisée par Polyani (1969, 1983) comme non verbalisée, non articulée, intuitive et donc difficilement transférable, contrairement notamment au formalisme logique des connaissances scientifiques. Elle comprend aussi une forte part de subjectivité dans l'appréhension de la réalité (croyances, valeurs, savoirs faire, intuitions, émotions). On se rapproche ici de la composante cognitive des représentations sociales que Jodelet (1989) qualifie de "savoir de sens commun", de "savoir naïf" ou encore de "savoir naturel".

Les connaissances tacites sont donc les plus difficiles à régenter et à valoriser. Cet aspect est particulièrement important pour notre recherche où nous cherchons à mobiliser dans un processus d'intelligence territoriale le capital de connaissances disponibles sur le territoire, notamment chez les acteurs locaux détenteurs généralement de savoirs tacites (Herbaux, Bertacchini et al., 2007).

Au contraire, la connaissance explicite est transférable et explicable à travers des codes (langage courant, langages scientifiques ou techniques,...). Elle peut être stockée dans des artefacts matériels (documents, schémas, cartes, modèles, base de connaissances, ...).

Le modèle de Nonaka et Takeuchi présente le processus de création de connaissances sous la forme d'une spirale avec des allers-retours répétitifs entre connaissances tacites et explicites, grâce à quatre formes de conversion :

- la socialisation ou conversion d'une connaissance tacite vers une nouvelle connaissance tacite, essentiellement par le partage des expériences personnelles,
- l'externalisation ou conversion d'une connaissance tacite en une connaissance explicite dans un formalisme donné (données, informations, concepts, modèles, théories ...),
- la combinaison ou conversion d'une connaissance explicite en une autre connaissance explicite ; la connaissance est discutée, travaillée, reliée, repensée et réutilisée sous une autre forme (ex : comparaison, synthèse, réorganisation, généralisation, ...),
- l'internalisation ou conversion d'une connaissance explicite en une connaissance tacite par intériorisation/assimilation comme un schéma cognitif personnel (ex : grâce à des moyens d'exploration des connaissances et/ou facilitant la réflexion personnelle).

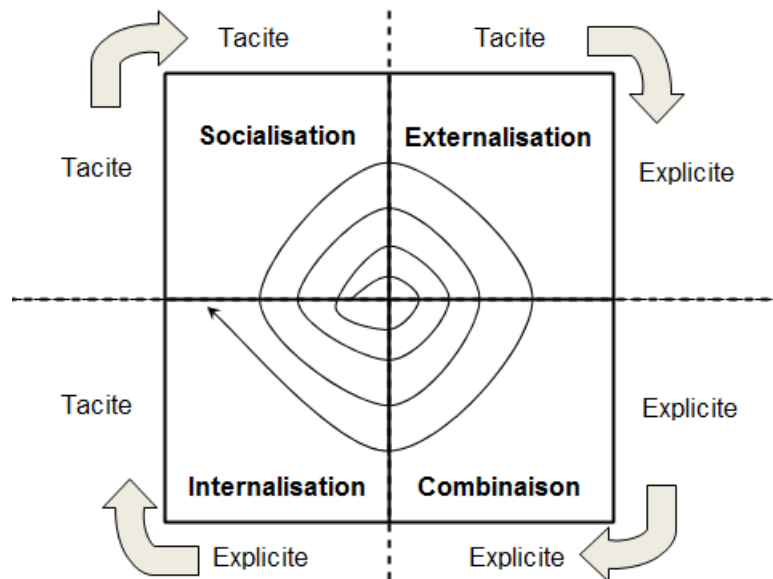


Figure 27 : Le modèle de la spirale pour la création des connaissances (adapté de Nonaka et Takeuchi 1995)

Lam (2000) puis Martinet (2007) ont repris le modèle de Nonaka et Takeuchi pour proposer une typologie des connaissances dans les organisations en croisant la dimension « implicite / explicite » avec la dimension « individuel / collectif ».

| | Individuel | Collectif |
|-----------|---|--|
| Explicite | Embrained knowledge (<i>cerveau</i>) | Encoded knowledge (<i>procédure</i>) |
| Implicite | Embodied knowledge (<i>corps</i>) | Embedded knowledge (<i>culture communautaire</i>) |

Figure 28 : Typologie des connaissances - (Coudel, 2009, p.161) repris de (Lam, 2000) et *en italique* de (Martinet, 2007)

L'acception la plus connue de la connaissance individuelle est celle qu'un individu développe dans son cerveau (*embrained knowledge*) et est capable de restituer explicitement, sous différentes formes sémiotiques. Mais une personne développe aussi des savoirs manuels avec son corps (*embodied knowledge*) difficilement transmissibles car ils ne nécessitent pas une conscience, une explicitation. Ils relèvent des savoirs tacites de Nonaka et Takeuchi.

Au sein d'un collectif, les connaissances sont souvent explicitées dans des textes ou autres supports scripto-visuels au moyen de différentes procédures. L'archétype en est la connaissance scientifique qui est formalisée dans des supports (articles, ouvrages, ...) à la suite de procédures de légitimation

et de validation par les pairs. Mais ces collectifs mobilisent aussi des connaissances implicites telles que les valeurs communes et les routines de travail.

Martinet (*op.cit.*) étend ensuite ce modèle en prenant en compte les contextes culturels et organisationnels auxquels la connaissance se rattache. Le schéma ci-dessous récapitule au centre les quatre types de connaissance déjà évoqués ci-dessus, au milieu les modèles organisationnels et les modalités de partage de la connaissance ainsi que leurs théoriciens, et en périphérie les différents modèles épistémologiques et des pays représentatifs. Ce découpage reste bien entendu très schématique et masque en réalité des situations plus contrastées. Mais il a surtout une portée heuristique en offrant un cadre d'analyse de la place de la connaissance en fonction de paramètres contextuels.

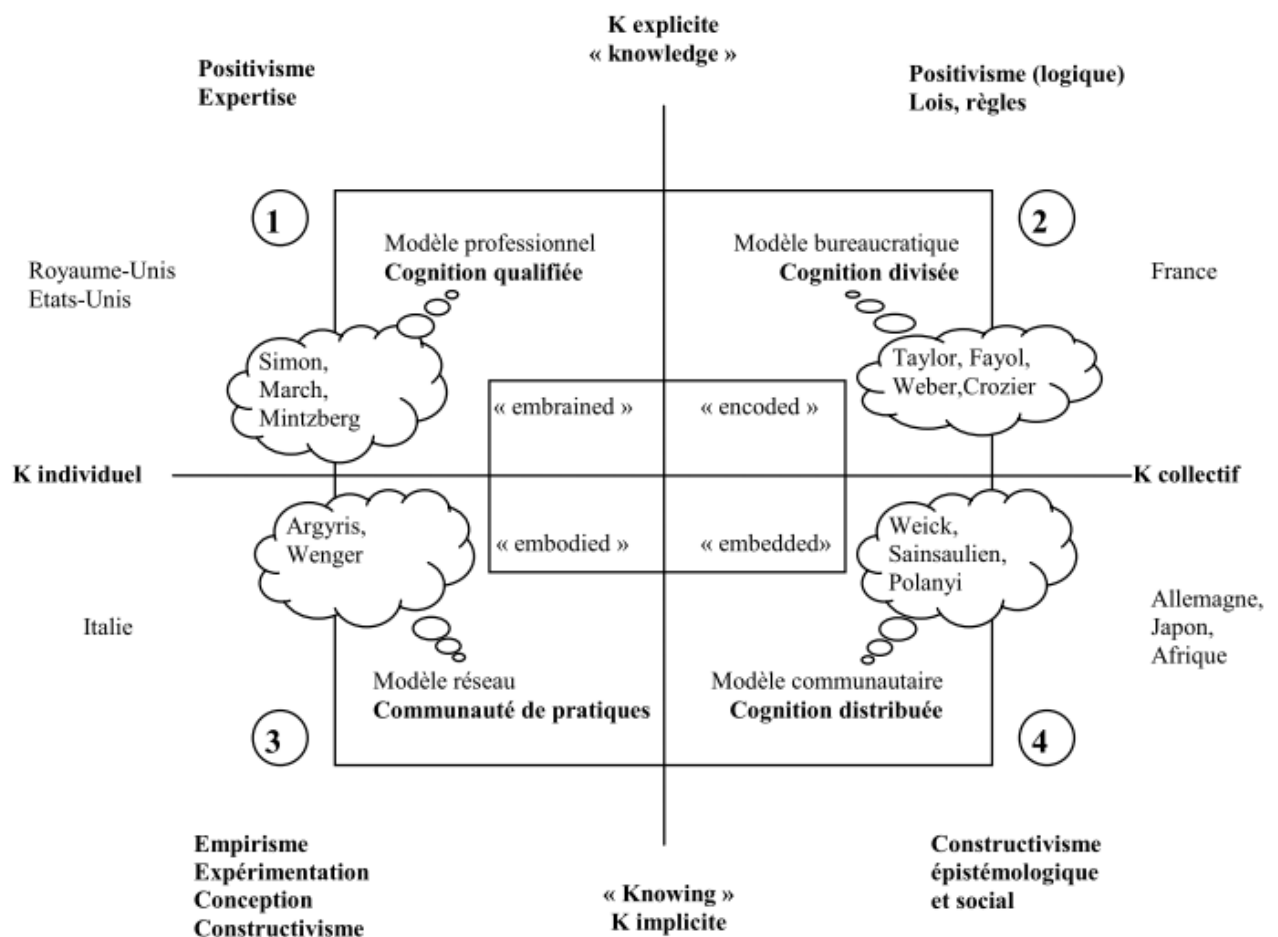


Figure 29 : Les types de connaissances dans les organisations selon les contextes culturel et organisationnel (Coudel 2009, p.162, adapté de Martinet, 2007)

Ainsi, en France, le modèle dominant n°2, qualifié de *bureaucratique*, repose sur une division rationnelle du travail et des connaissances associées, les interactions étant ensuite régulées par des procédures. Dans cette vision positiviste de la connaissance, la séparation entre recherche fondamentale (théorie), recherche appliquée (technique) et développement (innovation marchande)

respecte une stricte hiérarchie. La recherche elle-même est très fortement cloisonnée entre disciplines scientifiques, l'interdisciplinarité étant considérée comme moins noble.

Dans le modèle 1, dit *professionnel*, la connaissance relève aussi d'une vision positiviste avec des individus experts et rationnels, « *des pros* », tels les managers britanniques ou américains.

Dans le modèle 3, dit *en réseau*, la connaissance est produite dans l'interaction entre les individus, guidée par les objectifs de l'action et sans les divisions hiérarchiques des deux premiers modèles. Ce modèle nécessite une proximité physique ou l'utilisation des NTIC et autres instruments pour compenser l'éloignement géographique. C'est le cas des clusters italiens. C'est ce que tente de reprendre actuellement les pôles de compétitivité français (Jacquet et Darmon, 2005), supposant ainsi de réussir le difficile passage culturel du modèle 2 au modèle 3.

Dans le dernier modèle, dit *communautaire*, les connaissances sont incorporées dans la culture organisationnelle, dans les routines professionnelles et dans les réseaux socio-culturels. La dimension spirituelle, la sagesse y sont centrales. C'est surtout le cas des firmes japonaises mais aussi allemandes, voire africaines.

Même si cette analyse des systèmes de connaissance tirée du monde de l'entreprise n'est pas propre à la planification territoriale, elle montre tout de même que le rapport à la connaissance, la manière dont elle est produite, utilisée et partagée, dépendent profondément du contexte culturel, historique et organisationnel.

En France, dans le domaine de la planification et de l'aménagement du territoire, d'autres figures que l'entrepreneur sont à l'œuvre (élus, techniciens, associations, journalistes...) mais il nous semble que les deux modèles du haut (bureaucratique et professionnel) sont ceux qui dominent largement la conception de la connaissance sur laquelle la décision publique doit être prise (au delà des jeux de pouvoirs). La division des tâches reste fortement marquée et dominée par l'élus, l'expert et le technicien. Au delà des obligations légales d'ouverture à la concertation, les savoirs locaux restent encore peu reconnus et exploités, comparativement à ceux des scientifiques et des techniciens. Les procédures restent lourdes, très encadrées, et débouchent sur une documentation foisonnante (connaissances de type explicites et collectives), sans qu'on soit sûr pour autant qu'elles aient été internalisées (*embrained* voire *embodied*) par les participants.

Un tel constat souligne les dangers de vouloir appliquer à la lettre dans un contexte donné des recettes tirées de guides de « *best practices* » élaborés dans d'autres contextes. Ce type d'approche a pourtant tendance à se généraliser de la mondialisation des expériences, d'une part, et pour ce qui nous concerne plus directement, de l'intégration européenne d'autre part.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille renoncer aux changements, ne serait-ce déjà que parce que la réglementation nous y oblige de plus en plus, en particulier les directives environnementales

européennes. Par contre, les innovations dans la conduite de la planification territoriale devraient tenir compte du contexte local de départ et son évaluation mériterait de s'attacher à mesurer les progrès réalisés, *les petits pas*, plutôt que juger dans l'absolu par rapport à un modèle théorique idéal.

VIII.6.3.3. Apprentissages individuels et collectifs

Nous allons maintenant regarder les dynamiques et les niveaux d'apprentissage individuels et collectifs au sein des réseaux d'acteurs engagés dans la planification territoriale, que ces réseaux soient déjà existant ou en cours de constitution.

Pour ce faire, nous nous appuyerons sur la distinction entre les apprentissages individuels et les apprentissages collectifs développées par Coudel (*op.cit.*) dans un contexte de développement territorial au Brésil (Tonneau, Piraux et al., 2009) à partir de références tirées essentiellement des sciences de gestion.

Au niveau individuel, une personne pour réaliser des actions mobilise des compétences et des connaissances et ces actions peuvent générer à leur tour de nouvelles compétences ou de nouvelles connaissances (figure 30). Des dispositifs de capitalisation de connaissances « mises en documents » contribuent aux apprentissages utiles à l'action même si les conditions d'appropriation de ces connaissances restent complexes et exigent d'être recontextualisées, procéduralisées (Kolmayer et Peyrelong, 1999).

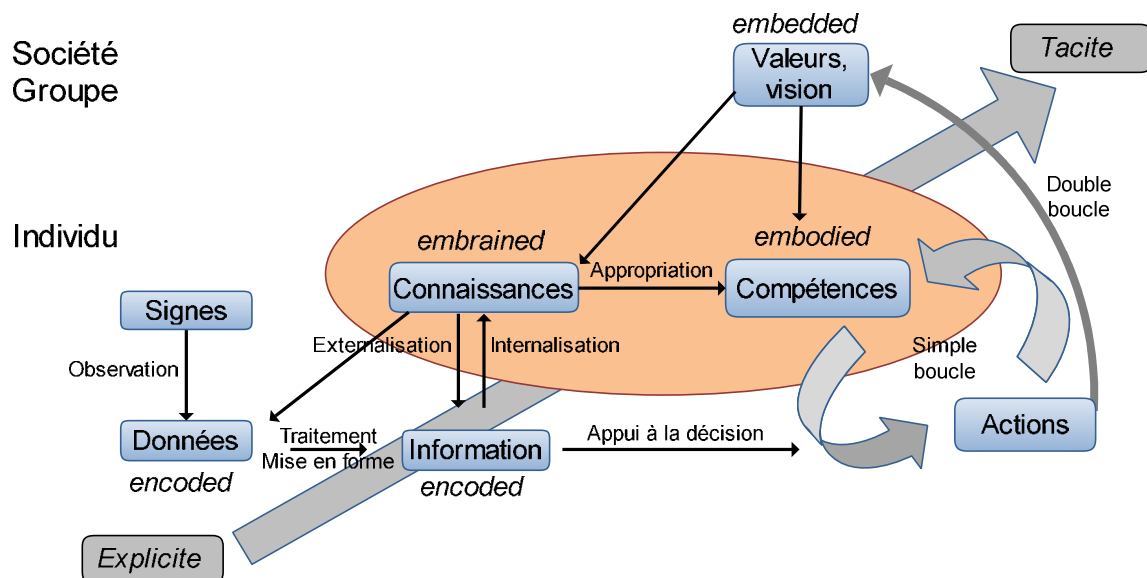


Figure 30 : Construction et mobilisation des connaissances à l'échelle individuelle (adapté de Coudel, 2009, p.187)

Dans les processus d'action collective, les relations entre les participants sont déterminées par différents types d'institutions : les valeurs, les normes, les règles et les routines. Elles constituent un

référentiel commun à la compréhension des comportements des membres du collectif. Les valeurs correspondent à un idéal de référence d'une société (Boltanski et Thevenot, 1991). Les normes correspondent à la manière dont une communauté applique les valeurs et sont connues de tous. Les règles définissent au niveau d'un groupe ce qui peut être fait ou pas et les éventuelles sanctions. Elles peuvent se transformer en normes à force d'être pratiquées (Ostrom, 1990). Les routines traduisent la manière de réaliser les actions au quotidien.

Dans le champ de notre recherche, l'action collective ne porte pas sur la mise en œuvre de projets territoriaux, individuels ou collectifs, de type projets-réalisation, mais sur la construction préalable, en amont, d'un projet stratégique de planification, un projet-intention.

Les apprentissages en simple, double ou triple boucle qui se produisent dans l'action collective sont des adaptations conjointes des savoirs, des normes, des règles et des routines mises en pratique comme le montre la figure 31 ci-dessous.

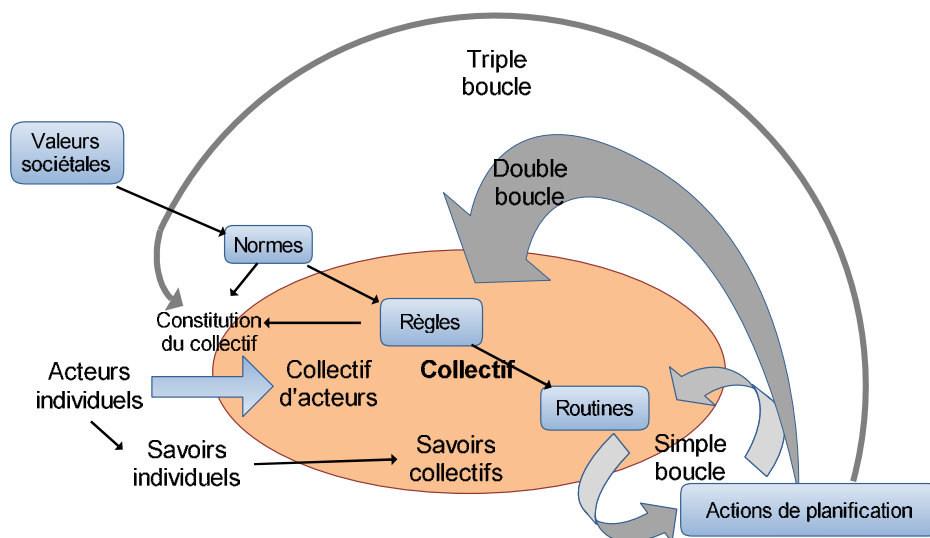


Figure 31 : Constitution ou modification du collectif de planification territoriale par des boucles d'apprentissage de différents niveaux (adapté de Coudel 2009, p.190)

Les apprentissages en simple boucle peuvent se produire quand les résultats des actions ne sont pas en conformité avec les normes et les règles en vigueur. Ils entraînent simplement des changements de routines pour corriger les actions afin de résorber les décalages et erreurs observés. Ces apprentissages se produisent le plus souvent de manière informelle, au niveau individuel ou de petits collectifs de travail. Au quotidien, les praticiens s'arrangent en effet souvent avec les règles édictées – le terme de *bricolage* est parfois utilisé (par ex, Vacher, 2004, dans le cas des systèmes d'information) – sans pour autant le dire. Les écarts à la règle ne sont en effet pas forcément bien acceptés dans notre culture rationnelle occidentale, avec pour conséquence le fait qu'il est rarement prévu des lieux pour les expliciter et les améliorer (par la formation ou le partage

d'expériences par exemple), voire les valoriser comme règle acceptable de fonctionnement quand ils contribuent à l'efficacité de l'action collective.

En double boucle, l'apprentissage porte sur de nouvelles règles internes au collectif afin de modifier les règles et routines en place. Ce niveau d'apprentissage est nécessaire pour résoudre un problème insoluble avec les règles et routines en place. De nouvelles règles sont nécessaires pour arrêter ou contourner les routines défensives.

Quand les collectifs n'existent pas, leur constitution relève aussi d'un travail d'apprentissage. La décision de lancer une procédure de planification est souvent une combinaison entre une volonté locale et une obligation légale et/ou une attente plus ou moins forte de partenaires extérieurs.

Nous donnons ici un exemple pour illustrer les processus d'apprentissage en œuvre. La loi SRU de 2000 est l'aboutissement d'un débat national autour du thème « Habiter, se déplacer... vivre la ville » qui a fait ressortir le besoin d'assurer une plus grande cohérence entre les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacement dans une perspective de développement durable. Les *valeurs sociétales* défendues sont la solidarité territoriale et la durabilité des nouvelles formes d'aménagement. Ces valeurs se sont traduites en *normes* à travers des instruments comme les Scot et les PLU. Mais les conditions de leur mise en œuvre relèvent largement de l'initiative des collectivités locales qui choisissent donc des *règles collectives* pour l'élaboration de leurs documents de planification (*apprentissage en double boucle*, à partir de leurs pratiques antérieures sur le territoire et/ou en imaginant les nécessités imposées par l'action collective de planification). Ces règles définissent notamment les partenariats, les échanges d'information, les moyens à mettre en œuvre, les modalités de la concertation. Des *routines de travail* sont ensuite réutilisées ou adaptées ou inventées (*apprentissage en simple boucle*) pour effectuer cette action collective de planification. A certains moments du processus, les acteurs peuvent constater une situation de blocage, par exemple une contestation par des acteurs qui avaient été tenus à l'écart du processus, ou encore par la difficulté des élus à passer d'une vision communale à une réflexion intercommunale. L'analyse réflexive des limites des règles en place ou des routines utilisées constitue alors un *apprentissage en double boucle* pour définir de *nouvelles règles* et les moyens de les mettre en œuvre. Enfin, les interactions répétées entre les acteurs tout au long du processus leur permettent de mieux se connaître, d'apprendre à travailler ensemble, de dégager un diagnostic partagé du territoire et de ses enjeux, de construire une vision politique du territoire à moyen terme. Les élus traduisent alors cette vision et les valeurs sous-jacentes dans des discours répétés à l'attention des acteurs territoriaux et vis à vis de l'extérieur. Ces actes de discours deviennent alors de *nouvelles normes* locales internalisées par les acteurs, de nouveaux référentiels, qui vont cadrer et donner du sens à leurs actions dans le travail de planification (au niveau du Scot, des InterScot, ou des PLU ou d'autres instruments) mais aussi dans la mise en œuvre des projets. Dans le cas de projets novateurs, ces

nouvelles normes locales peuvent éventuellement se diffuser à d'autres territoires. La construction, la diffusion et l'adoption de ces nouvelles normes correspondent à un *apprentissage en triple boucle*.

VIII.6.3.4. Niveaux d'apprentissage au sein du système territoire

A ce stade de la réflexion, à travers l'exemple donné ci-dessus, nous sommes maintenant en mesure d'établir les liens entre ces niveaux d'apprentissage et le territoire vu selon le métamodèle de Schwarz présenté précédemment.

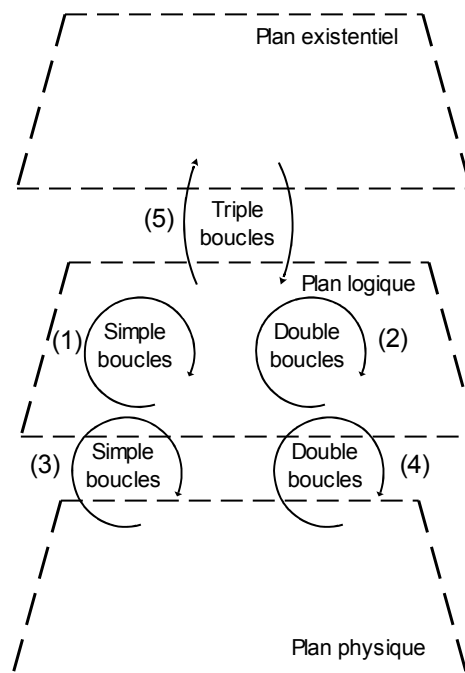


Figure 32 : Articulation entre les boucles d'apprentissage et le système territoire selon le métamodèle de Schwarz

Dans le plan logique, les apprentissages en simples boucles (1) se produisent durant les phases de stabilité et de dérive tropique du système territoire. Les apprentissages en double boucle (2) surviennent préférentiellement dans les phases d'aléa et de métamorphose, quand les normes, règles et routines qui guident les actions ne suffisent plus pour faire face à l'aléa.

Les boucles d'apprentissage à la jonction entre le plan physique et le plan logique représentent les pratiques territoriales routinières en simple boucle (3) ou des pratiques innovantes issues d'un apprentissage en double boucle dans le plan logique (4). Elles représentent aussi des actions menées sur le territoire physique destinées à informer les activités de planification menées dans le plan logique. Ces actions peuvent résulter d'apprentissages en double boucle (4) : ce sera le cas par exemple de la mise en place sur le terrain d'un réseau de surveillance écologique, autogéré directement par des acteurs locaux, destiné à suivre les effets d'un plan de gestion sur le milieu naturel.

L'apprentissage en triple boucle (5) peut aussi se produire dans ces phases d'aléa et de métamorphose lors d'une prise de conscience de la nécessité d'un changement radical de paradigme, dans le cas par exemple d'une catastrophe majeure qui a affecté le territoire. Mais il peut aussi se produire dans des phases de stabilité et de dérive tropique, dans le cadre par exemple de l'élaboration d'un projet stratégique qui renforce l'identité et l'autonomisation du territoire tout en donnant du sens aux actions futures. Cet apprentissage émerge des interactions entre les acteurs dans le plan logique et débouche sur une complexification du plan existentiel.

L'émergence d'un territoire et sa complexification vers l'autonomisation passe ainsi par des apprentissages en double et triple boucles lui permettant d'affirmer son identité et de s'adapter aux conditions changeantes de l'environnement.

Si nous réintroduisons ici le concept de distic, ces moments d'apprentissage sont supportés par un ensemble de distic, réunis au sein du métaconcept de DisticT, et permettent par un processus d'intelligence territoriale de faire émerger et de conforter le territoire au sens du métamodèle de Schwarz (figure 33).

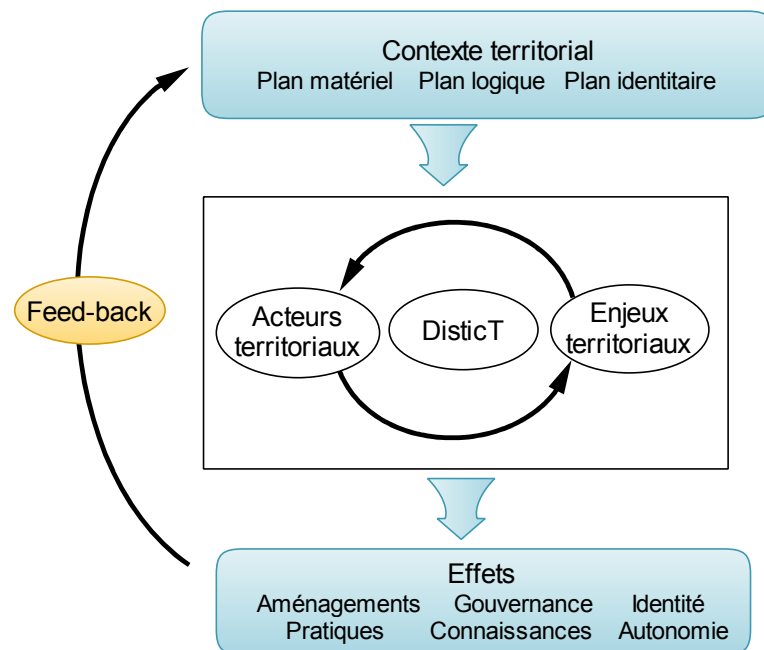


Figure 33 : Apprentissage collectif supporté par le DisticT pour l'émergence et l'autonomisation d'un territoire

VIII.6.3.5. Quelques freins à l'apprentissage

« L'être humain a tendance à réagir soit en surestimant, soit en négligeant ».

Mandelbrot (cité par Jones et Baumgartner, 2005, p.50)

La prise en compte des trois niveaux d'apprentissage d'Argyris et Schön (1978) permet de dépasser les limites du premier niveau qui n'aborde la question qu'à travers des approches de type « essai erreur » ou des répétitions. Les niveaux supérieurs reposent sur des changements cognitifs qui provoquent une remise en cause des représentations des individus. Ceci demande des efforts particuliers car ils cherchent à maintenir constantes leurs croyances. Ceci leur permet en effet de garder leur monde prévisible plutôt que de le voir en perpétuelle transformation. Pour ce faire, ils mettent en place des « routines défensives » (Argyris et Schön, 1978b) cité par (Bootz, 2005). Ils ont tendance à sélectionner des informations qui viennent confirmer les opinions ou idées qu'ils ont déjà. Même lorsqu'ils sont confrontés à des informations qui entrent en contradiction avec leurs schèmes, ils auront tendance à les maintenir inchangés (*ibid*). Enfin, la question de la disponibilité de l'attention pour capter l'information qui crée la différence devient cruciale chez les individus aux emplois du temps surchargés, comme c'est souvent le cas chez les élus.

Pour Bateson, la notion de « recul » est centrale pour expliquer les apprentissages (Bateson, 1972). Chaque niveau d'apprentissage traduit un changement par rapport au niveau inférieur, un recul de l'individu de plus en plus profond sur ses propres mécanismes de pensée. Ce recul repose sur une attitude fondée sur l'acceptation de la remise en cause, de l'erreur, de l'incertitude et sur une ouverture d'esprit permettant de briser les routines de pensée dans lesquelles l'individu a tendance à se laisser enfermer (*ibid*).

Les apprentissages nécessitent aussi d'accéder à des informations qui ne sont pas toujours immédiatement disponibles. Rechercher des informations, mais aussi les traiter, nécessite donc des efforts que tout le monde n'est pas prêt à fournir. Les caractéristiques des outils d'accès à l'information peuvent aussi constituer un frein comme le souligne Yves-François Le Coadic en faisant référence à la loi de Mooers, basée sur une observation empirique des comportements, et fréquemment utilisée dans les métiers de l'information : « *Calvin Moeers formula en 1959 une loi où il avançait qu'un système de repérage de l'information avait tendance à ne pas être utilisé lorsqu'il apparaissait à ses usagers qu'il leur était plus pénible d'avoir de l'information grâce à ce système que de ne pas en avoir en ne l'utilisant pas* » (Le Coadic, 2004b, p.46).

Sperber et Wilson avancent de leur côté qu'il existe un lien inversement proportionnel entre les efforts à produire pour accéder à une information et la pertinence de cette information (Sperber et Wilson, 1989). Plus l'information demandera un effort de traitement et moins elle sera pertinente. Par contre, plus l'effet cognitif produit par l'information sur le destinataire sera grand, plus elle lui apparaîtra comme pertinente.

En sciences politiques, les chercheurs utilisent aussi la notion de « *sentier de dépendance* » en provenance de la littérature anglo-saxonne (*path dependence*) qui étudie les effets d'ingrédients culturels historiques sur la stabilité des institutions et sur les processus d'apprentissage dans le changement (voir par exemple Pierson, 2000, pour une revue détaillée). Ces sentiers de dépendance imprègnent sur le temps long les cultures administratives et professionnelles des acteurs socio-économiques, des fonctionnaires territoriaux, des responsables politiques. Cette notion a par exemple été utilisée dans la région Grenobloise et dans la Drôme pour étudier la question de l'agriculture périurbaine en lien avec l'évolution de l'intercommunalité (Faure et Douillet, 2006)

Mais les apprentissages cognitifs ne se traduisent pas mécaniquement dans des changements en matière d'actions. Ils constituent simplement des générateurs d'actions potentielles. Le lien information / cognition / action est, en effet, pour partie contingent à un ensemble de paramètres propres à chaque individu (routine défensive) et interindividuels (contextes sociaux, jeux de pouvoir, notamment politique, marges de manœuvre, arbitrage entre plusieurs choix, liens hiérarchiques, ...) (Dumas, 1991).

VIII.6.3.6. Apprentissages médiatés par des artefacts au sein de Distic

Dans les processus de planification territoriale, des Distic peuvent être conçus pour permettre une construction collaborative de connaissances médiatée par des artefacts, notamment pour ce qui nous concerne, des représentations spatiales externes.

Pour conceptualiser ce type de processus collaboratif, nous avons articulé le modèle d'apprentissage de Nonaka et Takeuchi présenté précédemment à celui de Lonchamp, conçu pour des environnements d'apprentissage collectif assisté par ordinateur (Lonchamp, 2007). Dans sa conception de l'apprentissage, la pluralité des points de vue joue un rôle central. Le modèle d'apprentissage collaboratif qui résulte de ce couplage est illustré dans la figure 34.

Les artefacts mobilisés pour la production de connaissances peuvent être des *artefacts conceptuels* (idées, méthodes, théories, modèles) ou des *artefacts représentationnels* (représentations spatiales, diagrammes, ...). Les échanges autour des artefacts peuvent inclure le questionnement, la proposition, la justification, la critique, la clarification, la négociation, l'agrément, la remise en cause, ...

Le travail de construction de connaissances peut lui même s'appuyer sur des *artefacts partagés* (numériques ou pas) de matérialisation des connaissances, de visualisation. Ils ont des fonctions multiples : point de focalisation, de mémoire, de contrainte, d'incitateur.

D'autres artefacts ne sont pas utilisés pour construire des connaissances mais pour cadrer ce travail en fournissant des *référentiels* (ex : fond cartographique, glossaires, thésaurus, ontologie, dictionnaire de donnée d'un domaine, norme technique, ...).

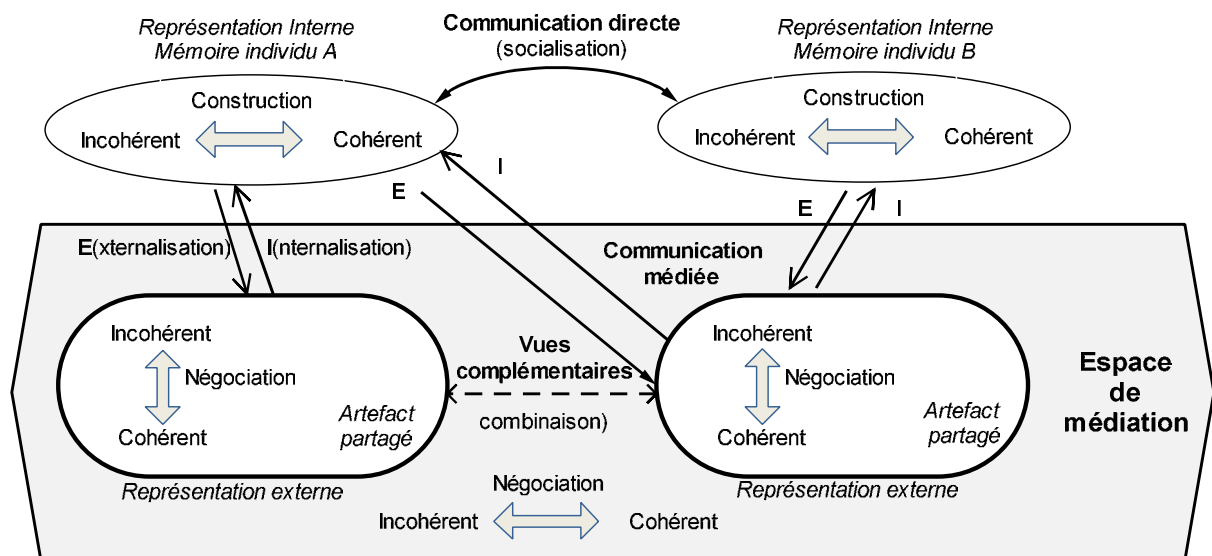


Figure 34 : Modèle d'apprentissage collaboratif centré sur la médiation par les artefacts (adapté de Lonchamp, 2007)

Les flux d'information permettent les allers-retours entre connaissances implicites (dans les mémoires des individus) et connaissances explicites contenues dans les artefacts (*internalisation* et *externalisation* du modèle de Nonaka et Takeuchi). Ces connaissances peuvent être dans un état cohérent ou incohérent. Pour Lonchamp (*ibid*), l'incohérence est comprise dans un sens très large et désigne tous les aspects susceptibles de déclencher une réaction de l'apprenant comme l'incomplétude, l'imprécision, la contradiction par rapport à ses connaissances actuelles et ses valeurs, etc. Quand plusieurs personnes interagissent par le biais d'un artefact, les conflits de représentation d'une même réalité peuvent conduire à négocier un nouvel état cohérent de l'artefact partagé (équivalent à la *combinaison* du modèle de Nonaka et Takeuchi).

Le concept de *vues complémentaires*, soit partielles, soit situées à des niveaux d'abstraction différents, soit correspondant à des systèmes de représentation différents, offre un autre type d'apprentissage par le fait de confronter voire de chercher à rapprocher ou convertir les vues entre elles.

La communication directe entre les individus, non médiatée, correspond quant à elle à la *socialisation* entre connaissances tacites de Nonaka et Takeuchi.

Ce type d'interaction entre individus, médiatée par des artefacts, peut se rencontrer dans différents Distic mis en œuvre dans la planification territoriale, en particulier au sein de groupes techniques mobilisant et produisant des connaissances scientifiques, expertes et techniques, mais aussi dans des dispositifs participatifs impliquant le grand public. Mathieu Noucher a par exemple mené une recherche sur les appropriations socio-cognitives de données géographiques au sein de plusieurs communautés de géomaticiens (Noucher, 2009).

La figure ci-dessous montre différentes situations d'échanges médiatés au sein d'un Distic, que ce soit dans la zone socio-technique de production que dans celle de réception ou encore celle de co-production.

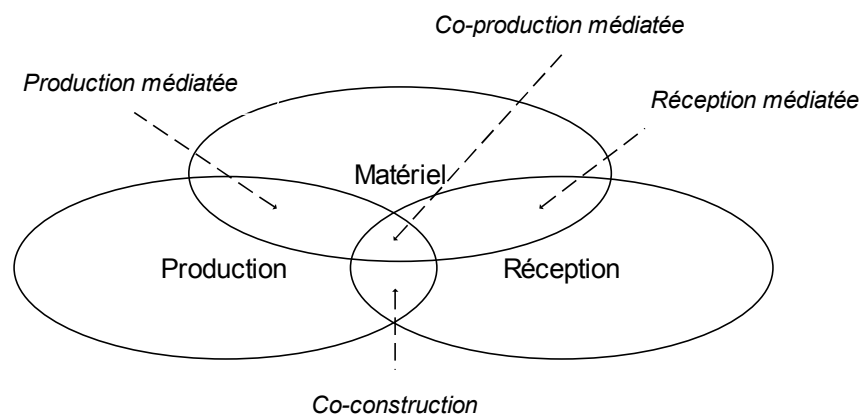


Figure 35 : Variations d'échanges médiatés autour des grandes composantes d'un Distic

VIII.6.3.7. Un prolongement des apprentissages par des mises en récit

La visualisation de données sous la forme de représentations spatiales ne leur confère pas automatiquement une plus-value heuristique. Plusieurs auteurs pensent que cet effort de mise en visibilité doit se prolonger par des opérations supplémentaires productrices de sens. Daniel Bounoux rappelle ainsi que « *les liens sociaux ne sont pas fondés sur la connaissance mais sur des histoires partagées (mythes), sur des projections imaginaires, des valeurs et des mœurs ...* » (Bounoux, 2005, p.51).

Pour certains, cela passe par le discours. Ben Fry qui développe des outils de visualisation de grandes bases de données indique ainsi que « *la mise en narration constitue, au final, le point essentiel de la démarche* » (cité par Hall, 2008, p.125). Dans les opérations urbaines à l'échelle locale, des auteurs soulignent le travail de construction symbolique pour faire émerger le quartier comme un lieu réservoir de sens dans lequel il est possible de développer un sentiment

d'appartenance, de proximité, de solidarité. Cette construction symbolique s'opère par une « *mise en mots* » par les élus afin de démarquer le quartier d'une vision trop technique (Lefebvre, 2007): il est raconté, doté d'une histoire, d'une identité consolidée par la promotion d'une mémoire collective.

Loïc Blondiaux cite des travaux en philosophie politique menés dans des pays anglo-saxons qui appellent à « la réhabilitation d'autres répertoires cognitifs et discursifs, d'autres formes de communication et prises de position dans l'espace public, moins fondées sur la cohérence logique et l'expertise savante que sur le partage, le témoignage, l'émotion, la narration » (Blondiaux, 2007).

Dans le domaine du développement territorial, la prospective peut constituer un puissant vecteur d'apprentissage (Godet, 2001). Mermet (2004) propose ainsi de prolonger les exercices de prospective par scénarii par des récits en s'appuyant sur l'ouvrage *Temps et Récit* de Paul Ricoeur (1983). La *mise en intrigue*, c'est à dire la configuration ou la re-configuration d'un ensemble d'éléments pour en faire une histoire, permet en effet de donner du sens à un ensemble hétérogène de faits, d'acteurs, de résultats inattendus, Mermet (*ibid*, p.211) cite également Schwartz (1998) pour qui « *les questions importantes sur le futur sont en général trop complexes ou imprécises pour les langages habituels des affaires et de la science. Nous utilisons donc plutôt le langage des histoires (stories) et des mythes (...) Les histoires donnent un ordre et un sens aux événements - un aspect crucial lorsqu'il s'agit de comprendre les possibilités du futur* ». Les scénarii permettent de construire des images qui, si elles sont suffisamment provocatrices, peuvent remettre en cause les représentations des participants en les obligeant à se poser des questions difficiles sur le fait que le futur pourrait bien être différent du passé récent. Ce type d'approche est par exemple préconisé par Van Delden et Hagen-Zanker (2009). Ces auteurs ont développé une méthodologie de planification prospective qui articule des scénarii stratégiques de développement énoncés sous une forme discursive par les décideurs et leur retranscription dans des modèles dynamiques à base d'automates cellulaires permettant de visualiser dans des réunions interactives des représentations spatiales de ces scénarii. Enfin, les méthodes prospectives permettent de mobiliser et de faire interagir les savoirs tacites et les savoirs explicites en alternant les quatre modes de conversion de connaissances décrits par Nonaka et Takeuchi (1995) et présentés précédemment (cf. § VIII.6.3.2 p.273).

L'intérêt des récits a également été mis en évidence à partir de l'analyse d'un grand nombre d'expériences en Amérique du Nord (Forester, 1999; Innes, 2004, p.11) : contrairement à la théorie Habermassienne qui préconise la recherche du consensus par un dialogue basé sur la force du meilleur argument, les constats tirés de ces études de cas montrent que les participants ne partagent pas suffisamment les mêmes objectifs ni les mêmes visions du monde pour s'engager dans cet idéal type de discussion. Au contraire, ils se questionnent mutuellement, apprennent sur le problème et sur les autres, puis s'engagent dans une production collective de récits pour tenter de faire émerger

du sens : « *les participants racontent des histoires pour décrire leurs intérêts ; ils racontent des histoires pour identifier et catégoriser le problème ; ils racontent des histoires pour imaginer ce qu'il adviendrait si rien n'était fait ; ils racontent des histoires pour décrire les conséquences qu'ils subiraient si telle action était mise en œuvre ; ils fabriquent aussi collectivement de nouvelles histoires décrivant le futur à partir de bribes d'histoires amenées par chacun. Ils recherchent un scénario qui prend en compte l'ensemble des intérêts, ou du moins qui apporte une amélioration par rapport à une situation où ces intérêts n'auraient pas été partagés* » (Innes, *op.cit.*, traduction personnelle).

Pour d'autres, les représentations doivent rester ouvertes (critère d'ouverture/fermeture) pour donner la possibilité aux usagers de créer des récits générateurs de sens. Cela peut se faire par exemple à partir de représentations spatiales grâce aux fonctions de *mashup cartographique*. L'ajout de significations individuelles peut lui-même se faire au sein de l'espace public et contribuer ainsi au débat territorial sur des objets spatiaux ayant du sens pour les individus. Ce type d'approche peut aller jusqu'à faire de la carte un *outil tactique* pour révéler par exemple des rapports de force ou des déséquilibres jusque là invisibles. « *La cartographie tactique désigne la création, la distribution et l'utilisation de données spatiales pour intervenir sur les systèmes de contrôle qui déterminent les usages et les significations de l'espace. Pour le dire simplement, les cartographies tactiques ne concernent pas seulement la politique et le pouvoir ; elles constituent des machines politiques qui agissent sur les relations de pouvoir* » (Mogel et Bhagat, 2007, p.30, cité par Plantin 2009, p.91). Plantin (*ibid*, p.93-94) décrit le cas de « la Montre Verte » qui porte sur la cartographie participative de la pollution de l'air et sonore à Paris. Il envisage alors différents usages possibles de ces données par des communautés permettant de redonner des significations à l'espace urbain.

VIII.7. Synthèse du chapitre VIII

Nous étudions dans ce chapitre les dimensions informationnelles et communicationnelles du développement territorial.

L'analyse des différents modèles communicationnels, notamment celui du code de Shannon, le modèle pragmatique de Palo Alto et le modèle délibératif d'Habermas, montre qu'il n'en existe pas d'idéal dans l'absolu et qu'ils doivent être choisis en fonction des situations de communication rencontrées dans les processus de développement territorial. Si le modèle du code permet de transmettre l'information dans les infrastructures de données, il n'est par contre pas adapté à la communication humaine, même s'il reste encore culturellement dominant dans notre société (Le Coadic, 2004a). L'agir communicationnel d'Habermas (Habermas, 1987) correspond à un idéal d'argumentation dialogique pour conduire à la formation de l'opinion et à la décision politique. Ce modèle délibératif a inspiré des dispositifs de démocratie participative tels les débats organisés par la Commission Nationale du Débat Public (Monnoyer-Smith, 2007c) (Pailliar et Romeyer, 2010). Le principal reproche adressé à l'espace public habermassien est de ne pas arriver à dépasser les asymétries de pouvoir en favorisant une « démocratie de savants » (Blondiaux, 2000) au profit de ceux dotés des meilleures capacités argumentatives. La communication pragmatique de l'école de Palo Alto (Bateson, 1972) (Watzlawick, 1978) (Goffman, 1974) se base quant-à-elle sur une approche systémique, constructiviste et circulaire de l'interaction, en la replaçant dans le contexte plus large de la situation de communication et de ses éléments significatifs (Mucchielli, 1995). La communication est ainsi située (Suchman, 1987) et s'appuie sur une cognition distribuée (Hutchins, 1995), non seulement entre les individus, mais aussi entre les objets de l'environnement, dont des artefacts communicationnels tels que les représentations spatiales externes. La métaphore de la « *communication orchestrale* » illustre cette forme de communication où le sens émerge d'interactions dans l'intersubjectivité des sujets dans un environnement lui-même signifiant (Winkin, 1996).

Ce dernier modèle est au cœur des fondements théoriques de l'intelligence territoriale, prise ici non pas au sens d'intelligence économique ou compétitive, mais d'intelligence collective mobilisable sur un territoire au service d'un projet-intention collectif, vecteur de sens (Bertacchini, 2006). L'émergence d'une territorialité partagée résulte d'un ensemble de processus informationnels et communicationnels répartis dans les trois plans du métamodèle de territoire. Nous avançons que les procédures de planification et de gestion territoriale imposées normativement peuvent contribuer à accroître le degré d'intelligence territoriale quand elles sont menées en valorisant les compétences et

les connaissances endogènes. Elles peuvent faire évoluer la culture locale en matière d'engagement dans la collecte et de mutualisation des signes et des informations pour arriver à des territoires « apprenants », capables de jugements et d'anticipation (Herbaux, 2007b).

Compte-tenu des évolutions de l'action publique territoriale décrites au chapitre VII, nous faisons ensuite la distinction entre ingénierie territoriale et intelligence territoriale, la première pouvant être parfois assimilée à une ingénierie procédurale capable de maîtriser les codes et les arcanes bureaucratiques régionaux, nationaux ou européens pour émarger à des guichets financiers. L'intelligence territoriale requiert, en plus de cette ingénierie procédurale, une ingénierie processuelle tournée vers le bas, visant à la mise en réseau des acteurs du territoire et à l'émergence d'un projet basé sur les aspirations locales.

La médiation est au cœur de cette approche du développement territorial. Elle « *assure la cohésion sociale par l'adhésion de tous à chacun des éléments constitutifs de la culture commune* » (Rasse, 2000). Elle sert à établir des liens entre des espaces privés, des territoires locaux et des territoires englobants, à faire prendre conscience de ces situations d'interdépendance. Elle se traduit aussi par des dispositifs opérationnels, faits de techniques, d'outils, d'artefacts, de pratiques, et destinés à créer des espaces d'articulation entre des mondes différents (Caune, 2010).

Nous développons alors le concept de « *dispositif* » qui occupe une place croissante dans les recherches en sciences de l'information et de la communication (Roux, 2004) au côté de celui de « *système d'information* », plus marqué par la composante informatique et son degré de formalisation. Un dispositif est un agencement chaque fois particulier de pièces hétérogènes, humaines et non humaines, dans lequel s'orientent les individus plus qu'il ne les oriente (Peeters et Charlier, 1999). Le dispositif met davantage l'accent sur l'autonomie et la capacité d'initiative des acteurs, leur intentionnalité propre, les interactions qui se jouent, sans présupposer des usages et des apprentissages effectifs mais tout en offrant un potentiel de médiation (Vacher, 2004). Ce concept de dispositif, plus générique et malléable que celui de système d'information, nous paraît mieux adapté aux paradigmes systémique et constructiviste qui fondent l'émergence d'un territoire au sens du métamodèle de Schwarz. Il permet d'appréhender dans toute leur complexité les rapports entre la technique et les logiques d'usages (Jacquinot-Delaunay et Monnoyer, 1999b). Il peut ensuite se décliner en une multitude de formes selon la nature des situations informationnelles et communicationnelles à traiter.

Nous utilisons dans notre recherche le concept de « Dispositif Socio Technique d'Information et de Communication » (Distic), développé par le laboratoire I3m et qui le définit comme « *un lieu de médiation, composé de multiples facteurs sémiotiques, esthétiques et techniques en interaction qui relie sensoriellement et de manière médiate les acteurs sociaux* ». A partir de cette approche et des travaux de Meunier et Peraya (2010), nous représentons le Distic sous la forme de trois composantes

en interaction, plus ou moins imbriquées selon les situations : la zone de coopération sociale de production, celle de réception, et celle centrale composée de produit(s) médiatique(s) et de vecteur(s) de médiation, humain ou technique. La zone de réception ne correspond pas à un simple décodage d'un produit médiatique, mais bien, à partir du moment où l'on admet la complexité et l'intelligence des récepteurs, à un processus d'émergence du sens dans l'intersubjectivité (Wolton, 2005).

Nous décrivons ensuite la diversité des phénomènes de communication qui peuvent se produire au sein d'un Distic en nous appuyant sur un modèle générique de leurs composantes (Dacheux, 2004). Puis nous explorons les types de médiation qui opèrent (technique, sensori-motrice, sociale et sémiocognitive), en insistant d'une part sur les cadrages pragmatiques effectués par les Distic sur les relations sociales, et d'autre part, sur l'articulation entre médiation sociale et médiation sémiocognitive. Certains agencements sémiotiques permettent des opérations de fusion, de rassemblement au sein d'une même communauté, alors que d'autres favorisent au contraire la prise de distance, la différenciation, la réflexivité.

Nous nous intéressons dans notre recherche à des Distic où les produits médiatiques correspondent à des représentations spatiales. Ces « artefacts informationnels » deviennent dans les dispositifs des « objets communicationnels » et possèdent intrinsèquement des propriétés qui amèneront à certains usages (Proulx, 2007). Ceci nous amène à développer les concepts d'objet frontière (Star et Griesemer, 1989) et d'objet intermédiaire (Vinck, 1999), le premier servant à des opérations de traduction, d'ajustements cognitifs, entre mondes sociaux hétérogènes, puis de standardisation, le deuxième constituant plus un traceur et acteur de l'action collective, cette action pouvant se produire au sein d'une communauté homogène.

La question des savoirs et des apprentissages constituent la dernière partie de ce chapitre. Nous réinterrogeons la notion même d'information pour retenir un point de vue de la réception qui la définit comme « *une différence qui crée une différence* » (Bateson, 1972). L'information peut aussi être vue d'un point de vue « *écologique* », c'est à dire présente dans la nature sous forme de signes latents, en attente « *de ces donneurs de sens que sont les interprètes humains* » (Dupuy, 1994). Cette conception de l'information nous paraît particulièrement adaptée dans un contexte d'écologisation des politiques publiques, pour accorder de l'importance aux acteurs locaux capables de capter les signes fournis par la nature et de les valoriser dans un processus d'intelligence territoriale. Ceci nous amène alors à questionner la place des savoirs dans les processus de décision territoriale et les modèles de rationalité sous-jacents. Nous étudions pour cela l'évolution du modèle de l'expertise et la reconnaissance progressive des savoirs locaux, dont nous proposons des éléments de caractérisation, qui suppose de passer des épreuves de légitimation (Agrawal, 2002). Les théories de l'apprentissage par l'action au sein des organisations mettent en évidence un modèle à trois niveaux (Bateson, 1972; Argyris et Schön, 1978a), le premier consistant à appliquer selon le problème

rencontré des solutions routinières déjà maîtrisées, le deuxième porte sur une modification des cadres de référence, des normes et des valeurs mobilisés pour traiter les situations problèmes, le troisième porte sur le cadre lui-même de l'apprentissage au sein de l'organisation. Les connaissances mobilisées et générées peuvent être explicites, mais aussi tacites, c'est à dire non explicites, non formalisées. Nous utilisons le modèle de la spirale de Nonaka et Takeuchi (1995) pour montrer la dynamique de création de connaissances par des phases d'externalisation de savoirs tacites et d'internalisation de savoirs explicites, en lien avec le développement des compétences, de règles et de routines de travail, que ce soit au niveau individuel ou collectif. Ces différents niveaux d'apprentissage sont à l'œuvre dans les processus d'émergence et d'autonomisation d'un territoire vu sous l'angle du métamodèle de Schwarz et sont supportés par un ensemble de Distic. Des freins à l'apprentissage sont toutefois identifiés et relèvent de facteurs individuels, sociaux, techniques, cognitifs et organisationnels.

Les représentations spatiales, comme produits informationnels et communicationnels dans les Distic, peuvent contribuer à lever certains de ces freins. Des prolongements de représentation des situations par des mises en récit, par l'évocation d'histoires personnelles ou partagées, sont enfin évoqués pour faciliter l'émergence du sens (Bougnoux, 2005).

TOME 2

**Des éléments de sens dans l'élaboration d'un
projet de territoire intercommunal.**

Application au territoire de Thau

Partie II : Micro-analyse du développement du territoire de Thau : place des représentations spatiales au sein des Distic

Développer une démarche d'intelligence territoriale dans des territoires intercommunaux, pris en tension entre des normes et des instruments descendants de rationalisation de l'action publique et des aspirations de développement endogène, suppose d'accorder de l'attention aux opérations de médiation au sein de réseaux d'acteurs hétérogènes. La compréhension individuelle ou collective des situations, la contribution à l'élaboration d'un projet partagé ou l'articulation avec l'action pose chaque fois un défi de création de sens dans les processus informationnels et communicationnels entre des acteurs pris dans leur intersubjectivité. Dans un premier temps, nous étudions de manière générique et théorique la question de la conception des Distic, les propriétés des représentations spatiales et leurs fonctions potentielles. Nous confrontons ensuite ces résultats aux préconisations contenues dans les guides méthodologiques sur la concertation territoriale. Nous étudions enfin plusieurs Distic à base de représentations spatiales mis en œuvre sur Thau et analysons les médiations opérées.

IX. Distic à base de représentations spatiales : propositions méthodologiques pour leur conception

« La carte est ouverte, elle est connectable dans toutes ses dimensions, démontable, renversable, susceptible de recevoir constamment des modifications. Elle peut être déchirée, renversée, s'adapter à des montages de toute nature, être mise en chantier par un individu, un groupe, une formation sociale. On peut la dessiner sur un mur, la concevoir comme une œuvre d'art, la construire comme une action politique ou comme une médiation. »

(Deleuze et Guattari, 1980, p.20)

Médiation, la carte l'est (...) par son rôle dans la communication sociale. Carte d'un espace restreint et commun, le territoire d'une communauté, elle est un objet politique qui sert de support aux négociations, aux échanges, à la mémoire collective.

(Jacob, 1992, p.51)

Nous avons vu dans la partie théorique les particularités d'un modèle de développement ascendant relevant de l'intelligence territoriale. Un tel modèle requiert une *ingénierie processuelle* (cf. § VIII.4.4 p.226) visant la mise en réseau d'acteurs du territoire aux représentations et codes hétérogènes. Cette forme d'ingénierie porte non seulement sur la compréhension partagée de phénomènes territoriaux de plus en plus complexes et l'élaboration de projets techniques, mais également sur des changements permettant au territoire de gagner en réflexivité et en autonomie. Elle intègre les dimensions individuelles et collectives de la territorialité des acteurs ainsi que la portée symbolique d'un projet partagé. Enfin, elle suppose de maîtriser les cadres et instruments normatifs descendants imposés aux territoires locaux par les échelons supérieurs (Région, Etat, Europe) détenteurs de pouvoirs réglementaires, financiers et de contrôle.

Une activité de cette ingénierie processuelle porte sur la conception de Distic adaptés et nécessaires à un développement territorial ascendant. Nous allons maintenant détailler cet aspect en insistant sur la place des représentations spatiales dans les Distic.

IX.1. Conception d'un Distic

IX.1.1. Paramètres généraux à prendre en compte

Dans sa matérialité, un Distic présente une certaine configuration dans le temps et l'espace, ainsi qu'une certaine composition sémiotique (combinaison de textes, d'images, de sons). L'agencement des pièces (humaines et non humaines) d'un dispositif procède toujours d'une intention de la part du concepteur ou du commanditaire et vise un ou plusieurs effets (Bois et Bertacchini, 2005; Meunier et Peraya, 2010). Du fait de cet agencement, un dispositif agira sur la médiation sociale (cf. § VIII.5.2.4.2 p.242) en déterminant un certain rapport au monde (entre proximité et distanciation), une certaine forme de rapports interpersonnels entre les membres du Distic (modulation variable entre fusion et différenciation, entre centration et décentration sociale), un certain mode de construction du sens (combinaison variable entre le logique et l'analogique). Cet agencement déterminera également les spécificités des phénomènes de communication qui pourront se produire au sein du dispositif (cf. les différentes composantes proposées dans la partie théorique à partir de (Dacheux, 2004).

Concevoir un Distic revient alors à imaginer la nature et l'agencement de ses constituants en fonction d'une intention et des effets visés. Selon les situations, le travail de conception se focalisera dans des proportions variables sur la zone de coopération sociale de production (cas par exemple d'un atelier de co-construction d'un diagnostic territorial), sur celle de réception (cas par exemple d'une réunion publique d'information), ainsi que sur les produits médiatiques et les vecteurs de médiation (cas par exemple des représentations spatiales). Ramené au champ du développement territorial basé sur une approche ascendante mais partiellement cadré par des procédures normatives, la conception d'un Distic suppose de prendre en compte plusieurs paramètres qui renvoient pour certains à des dimensions développées dans la partie théorique :

- L'étape dans le processus décisionnel selon le modèle de rationalité procédurale : observation, évaluation, choix, action (cf. § VIII.6.3.1 p.268) ;
- Les contraintes normatives et sociales qui s'imposent à certains dispositifs ; Les cadres de référence sollicités, variables selon l'étape du processus et le profil des participants (cf. § VI.3.2.2.3 p.73) ;
- Les profils et la diversité des participants (groupes sociaux, statuts, rôles, nature des savoirs, compétences), leur nombre (cf. § VII.4.1 p.179) ;
- Le degré d'engagement proposé aux participants en reprenant l'échelle d'Arnstein (1969) : information, consultation, concertation, co-décision, co-construction (cf. § VII.4.1.4 p.189) ;
- La disposition spatiale (surtout pour des Distic en face à face, comme par exemple l'organisation d'une salle pour un atelier de travail) ;

- La temporalité du dispositif, provisoire à pérenne, et des actes de communication, synchrones ou asynchrones (cf. § VIII.5.2.3 p.237) ;
- Les vecteurs de médiation (humains et non humains) nécessaires au bon fonctionnement du dispositif.
- La composition sémiotique des produits médiatiques, en particulier les représentations spatiales, en fonction des différentes formes de médiations attendues (technique, sensori-motrice, sémio-cognitive et sociale) par le concepteur du Distic (cf. § VIII.5.2.4.1 p.241).

IX.1.2. Distic pérennes et Distic éphémères

Au sein des Distic intervenant dans le processus de décision territoriale, nous faisons la distinction entre les dispositifs éphémères qui servent à accompagner des événements ponctuels (atelier de travail, réunion publique, ...) et les dispositifs qui ont une persistance plus grande dans le temps (journaux, sites Web, comités de pilotage, conseils communautaires, ...). Nous nous intéressons ici plus particulièrement à deux de ces dispositifs plus pérennes, que nous avons qualifié de « *Distic Patrimoine* » et de « *Distic Observatoire* » (figure 36) et qui servent à gérer ce que Yann Bertacchini appelle le *capital formel* (Bertacchini, 2004b).

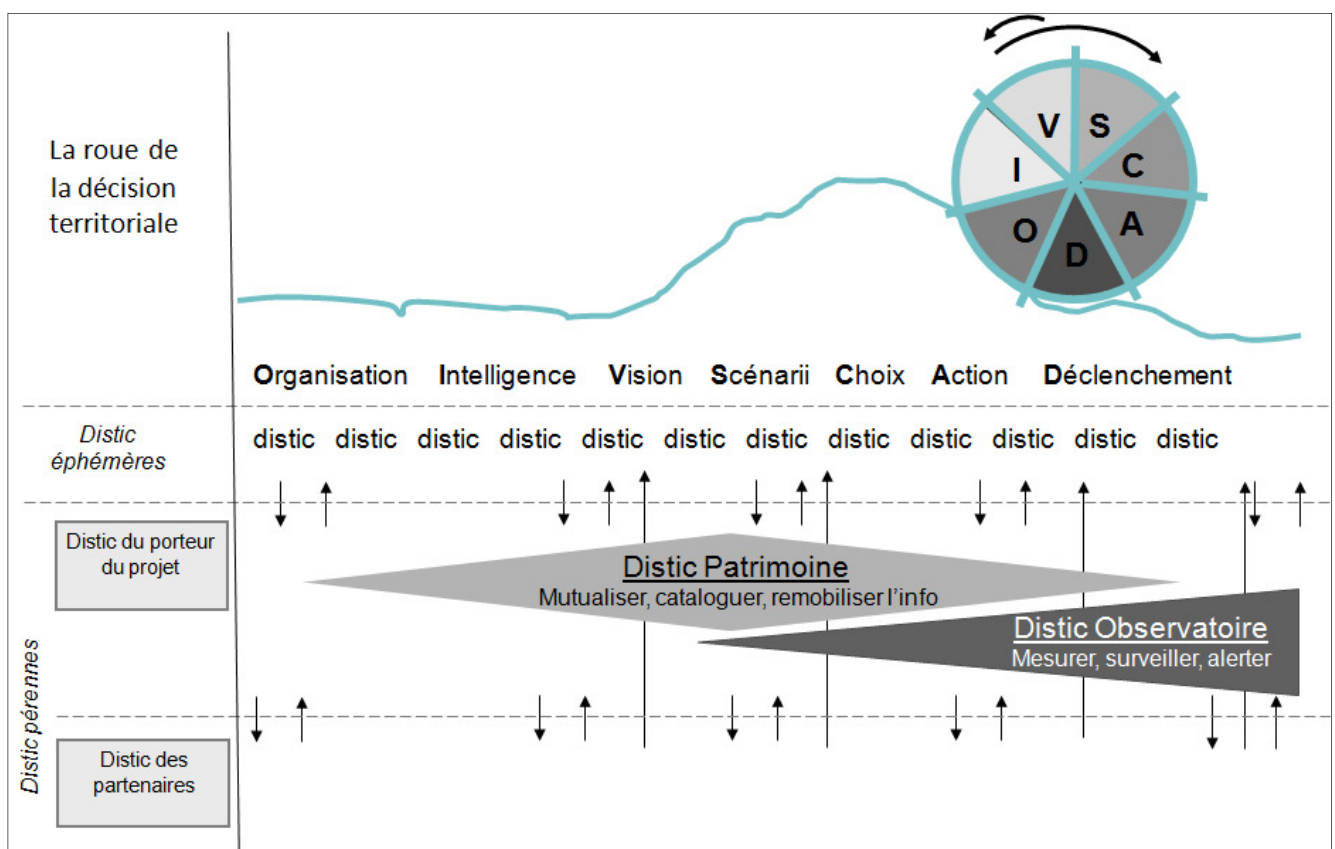


Figure 36 : Distic pérennes et Distic éphémères dans le cycle de décision territoriale

Le « *Distic Patrimoine* » est destiné à alimenter les différents Distic éphémères en supports cartographiques de référence (cartes et ortho-photographies aériennes ou satellitaires utilisées en arrière plan) et en contenu informationnel (données, rapports, cartes thématiques, ...) dans les premières phases du cycle de décision jusqu'au choix d'un projet et sa traduction en plans d'actions. En retour, ce Distic reçoit, indexe (catalogue), archive et rend accessible, éventuellement en régulant les accès, les produits médiatiques fabriqués dans les Distic éphémères ou les Distic pérennes des partenaires territoriaux.

Le « *Distic Observatoire* », vient se rajouter au premier à partir du moment où le territoire a établi un objet de gestion à suivre en particulier ou plus largement, un projet de développement, un horizon de sens, légitimé par le pouvoir politique local et mis en œuvre par les acteurs concernés par les plans d'action. Basé sur des indicateurs de suivi et d'alerte ayant du sens pour les acteurs territoriaux, ce Distic permet de mesurer les changements opérés sur le plan physique du territoire. Un tel dispositif suppose un travail préalable d'analyse/conception conséquent avec l'ensemble des acteurs concernés afin de définir les produits médiatiques pertinents. Dans la zone de coopération sociale de réception, la mutualisation de l'interprétation de ces informations et des signes associés permet d'apprécier la progression du territoire vers l'horizon visé en lien avec les actions menées, ou au contraire, d'observer des écarts imprévus et d'adopter une posture d'anticipation propre à l'intelligence territoriale (Herboux et Bertacchini, 2005).

Portés essentiellement par la structure politico-technico-administrative en charge du projet de développement, ces deux dispositifs peuvent toutefois associer de manière plus ou moins poussée dans la zone de coopération sociale de production d'autres partenaires administratifs (les services de l'Etat par exemple) ou des acteurs socio-économiques locaux (pour contribuer sur le terrain aux activités de repérage et de mesure des signes par exemple).

Avant d'étudier ces dispositifs pérennes mis en place dans le cas de Thau, nous allons tout d'abord approfondir la question des représentations spatiales dans le travail de conception d'un Distic.

IX.2. Paramètres propres aux représentations spatiales

Nous avons déjà développé dans la partie théorique le concept de représentation spatiale ainsi que l'articulation entre les représentations internes et externes (cf. § VI.3.2.2.2 p.71). Nous avons également présenté la diversité des représentations spatiales externes rencontrées dans le domaine du développement territorial, en insistant sur leurs propriétés intrinsèques et leurs dimensions sémiotiques, dont le degré d'abstraction (cf. § VI.3.3.3 p.84). Enfin, les situations de communication liées à l'emploi d'un type particulier de représentation, la carte, ont été étudiées (cf. § VI.3.3.3.2 p.92).

Nous allons compléter dans ce paragraphe notre recherche sur les représentations spatiales en développant la question de leurs fonctionnalités visées intentionnellement par les concepteurs de Distic. Nous rejoignons ici la position de Christian Jacob dans son ouvrage sur l'empire des cartes qui recommandait de ne pas se limiter à leurs propriétés techniques mais d'intégrer aussi leur contexte social : « *une carte se définit peut-être moins par des traits formels que par les conditions particulières de sa production et de sa réception, par son statut d'artefact et de médiation dans un processus de communication sociale* » (Jacob, 1992, p.41).

Mais une telle entrée par l'intentionnalité du concepteur ne doit toutefois pas nous faire oublier que les acteurs à l'œuvre dans la zone de coopération sociale de réception disposent aussi d'une certaine autonomie pour produire ou retravailler des représentations. Les sciences de l'information et de la communication (Proulx, 2001, 2007) ainsi que la sociologie des usages (Akrich, 1993; Jouët, 2000) ont en effet largement démontré que les fonctionnalités envisagées par les concepteurs ne sont pas forcément celles constatées à l'usage, qu'elles peuvent être largement aménagées voire détournées par les usagers, ou que de nouvelles fonctionnalités, totalement imprévues, émergent des interactions entre acteurs ou entre acteurs et outils.

IX.2.1.1. Fonctionnalités potentielles des représentations spatiales du point de vue des concepteurs

Concevoir des Distic basés sur des représentations spatiales revient à s'interroger sur les rôles que peuvent jouer ces produits médiatiques pour établir les situations de communication particulières recherchées entre les participants, que ce soit dans les zones de coopération sociale de production ou de réception.

Cette activité de conception nécessite tout d'abord de maîtriser plusieurs types de compétences :

- les compétences techniques manipulatoires (maîtrise des outils¹²⁹ pour produire ou utiliser les représentations spatiales) ;
- les concepts scientifiques relatifs à des domaines techniques pour produire certaines représentations (géodésie, traitement du signal, analyse spatiale, modélisation, ...) ;
- les codes relatifs au dispositif techno-sémiotique utilisé (par exemple, la sémiologie graphique de Bertin pour les cartes, ...) ;

Mais elle suppose aussi de connaître leurs fonctionnalités potentielles. Pour ce faire, nous avons réalisé une analyse de la littérature scientifique (Debarbieux, 2002; Chardonnel, Feyt et al., 2003; Chiappero, 2003; Debarbieux et Lardon, 2003; Lelli, 2003; Lussault, 2003; Moquay, Lardon et al.,

¹²⁹ Par exemple, les SIG pour la production de cartes, l'outil GoogleMap ou le Géoportail pour la visualisation de représentations spatiales.

2005; Lardon, Mainguenaud et al., 2006; Chiappero, 2007) complétée par les résultats de nos propres travaux de recherche (Lardon, Maurel et al., 2001; Maurel, 2001; Maurel, Craps et al., 2007; Maurel et Bertacchini, 2008; Maurel, Augusseau et al., 2011). Ce travail nous a permis d'identifier **six grandes catégories de fonctionnalités** que peuvent remplir les diverses représentations spatiales, relevant chacune d'un registre particulier :

- analytique : comprendre ;
- créatif : imaginer ;
- cognitif : apprendre ;
- relationnel (entre individus, groupes sociaux, institutions) : relier ;
- décisionnel : choisir ;
- opérationnel : agir.

Ces catégories ne sont pas indépendantes les unes des autres et l'emploi d'une même représentation aura simultanément des effets dans plusieurs registres. Ainsi, par exemple, un Distic sous la forme d'un atelier de cartographie participative avec les acteurs locaux permettra d'améliorer les connaissances sur le territoire, mais aussi de stimuler les processus cognitifs d'apprentissages, de renforcer des légitimités et d'accroître l'interconnaissance et la confiance.

Nous les avons synthétisées dans le tableau 14 ci-dessous en donnant également des exemples de représentations spatiales et en indiquant les types de Distic dans lesquelles elles pouvaient s'insérer.

| Registre | Fonctionnalités | Représentations spatiales | Exemples de Distic |
|-----------------|--|--|---|
| 1 Analytique | 1.1. Représenter et comprendre la complexité territoriale (états et dynamiques). | Images de télédétection, modèles numériques de terrain et maquettes 3D, vues 3D, cartes à dire d'acteurs, cartes (thématiques, statistiques, modélisations), chorèmes, modèles conceptuels | Groupes de travail (internes et/ou avec des prestataires extérieurs), atelier de cartographie participative |
| | 1.2. Détecter une situation problème et son ampleur spatiale | Photos de terrain, cartes (thématiques, statistiques, périmètres d'intérêt), images récentes de télédétection | Observatoire territorial |
| | 1.3. Suivre l'évolution, détecter les signaux faibles | Images de télédétection, indicateurs spatialisés de suivi, observations de terrain géolocalisées | Observatoire territorial, brigade de terrain |
| 2 Créatif | 2.1. Imaginer l'avenir du territoire | Schémas, croquis, cartes, schémas-concepts, récits territorialisés : simulation, prospective, projets de territoire | Ateliers de prospective, groupes de travail |
| | 2.2. Construire des scénarii | Cartes de scénarii, récits de scénarii, schémas-concepts | Ateliers de prospective |
| | 2.3. Imaginer des solutions innovantes | Schémas, croquis, jeux de construction, récits | Ateliers créatifs |
| 3 Cognitif | 3.1. Servir de référentiels spatiaux partagés | Cartes topographiques, images télédétection à très haute résolution, maquettes physiques, glossaire et thésaurus de concepts spatiaux, légende de carte, échelles, visite sur site | Multiplés |
| | 3.2. Accéder aux représentations mentales | Cartes mentales, récits de territoires vécus, photographies de lieux emblématiques | Etude (enquêtes individuelles et collectives) |

| | | | |
|---|--|---|--|
| | du territoire | (identitaires, patrimoniaux, ...) | |
| | 3.3. Exprimer et articuler des rapports au monde multiples | Objets frontières : maquettes physiques en 3D, images à très haute résolution, légendes de carte, récits, représentations iconiques | Ateliers de travail multi-groupes, exposition |
| | 3.4. Décadrer les points de vue | Cartes thématiques (nouveaux objets, autres territoires, ...) | Multiples |
| | 3.5. Sensibiliser, marquer les esprits | Cartes d'enjeux et de dynamiques, indicateurs spatiaux, cartes de <i>benchmarking</i> territorial, photos terrain | Ateliers de travail, PQR, blogs, médias institutionnels |
| | 3.6. Accéder aux informations disponibles | Catalogue spatialisé de métadonnées, interface cartographique pour des recherches par emprise spatiale | Système d'information territorial (en ligne, sur site), sites Web, blogs |
| | 3.7. Assurer une mémoire collective, visualiser, explorer, expliquer les informations disponibles (diagnostic, enjeux, projet) | Ensemble des représentations spatiales | Système d'information territorial (en ligne, sur site), SIG, exposition publique, atelier éducatif, sites Web, blogs, médias institutionnels |
| | 3.8. Simplifier la complexité territoriale | Croquis, chorèmes, schémas-concepts, récits territorialisés | Multiples |
| | 3.9. Créer une communauté épistémique (même compréhension de la réalité) | Cartes (enjeux, prospective, projet de territoire), cartes à dire d'acteurs (enjeux perçus), schémas-concepts, récits, infrastructure partagée de données spatiales | Multiples avec effets cumulatifs |
| 4 | 4.1. Identifier les acteurs concernés | Cartes (emprise de la situation problème, activités humaines sur cette emprise) | Système d'information territorial |
| | 4.2. Prendre conscience de la diversité des représentations mentales d'un même territoire | Cartes mentales, photographies de terrain, cartes paysagères, blocs diagrammes paysagers, jeux de rôles spatialisés | Ateliers de travail multi-groupes |
| | 4.3. Légitimer des acteurs institutionnels | Multiples | Observatoire territorial, outils analytiques d'expertise |
| | 4.4. Mobiliser et légitimer des acteurs locaux | Cartes à dire d'acteurs | Ateliers de travail |
| | 4.5. Objectiver les dire d'acteurs | Images à très haute résolution, cartes thématiques, photos | Multiples |
| | 4.6. Générer de l'interconnaissance entre groupes sociaux | Cartographie collaborative, débat autour des cartes mentales, jeux de rôles spatialisés | Ateliers de travail, visites terrain |
| | 4.7. Créer une communauté de destin (même vision partagée de l'avenir) | Cartes (enjeux, prospective), schémas concepts, récits | Multiples avec effets cumulatifs |
| 5 | 5.1. Valider le diagnostic de la situation, les enjeux | Cartes de diagnostic, indicateurs de suivi, tableaux de bord territoriaux | Ateliers de travail, réunion publique, comité stratégique |
| | 5.2. Hiérarchiser et choisir le(s) problème(s) à traiter | Cartes et graphiques des enjeux hiérarchisés | Ateliers de travail, réunion publique, comité stratégique |
| | 5.3. Consulter, débattre | Référentiels partagés pour exprimer et vérifier des points de vue, cartes de recueil d'avis spatialisés | Enquête publique, Site web de débat en ligne, commission consultative |
| | 5.4. Comparer, négocier, convaincre, choisir | Cartes (indicateurs multi-critères, comparaison entre scénarii) | Ateliers de travail, commission des maires |
| | 5.5. Traduire un accord, une intention politique | Cartes, schémas concepts, récits | Commission des maires |

| | | | |
|-------------------|---|---|----------------------------------|
| 6 Opérationnel | 6.1. Spécifier les plans d'actions, | Cartes et plans réglementaires d'aménagement et de gestion | Groupes techniques |
| | 6.2. Guider la réalisation de travaux | Plans de travaux | Groupes techniques |
| | 6.3. Orienter, prescrire, interdire, légitimer des acteurs et des pratiques | Cartographie réglementaire (zonage) | Groupes techniques |
| | 6.4. Créer une communauté d'action (actions guidées par un projet partagé) | Cartes réglementaires (zonages) d'aménagement et de gestion | Multiples avec effets cumulatifs |

Tableau 14 : Catégorisation des fonctionnalités des représentations spatiales dans les Distic

IX.2.1.2. Fonctionnalités des représentations spatiales selon le cycle de décision

Compte-tenu de l'importance des procédures réglementaires de développement territorial calquées sur le modèle de la rationalité procédurale (cf § VIII.6.3.1 p.268), il nous est apparu également utile de reprendre les fonctionnalités potentielles des représentations spatiales en les répartissant selon les phases du processus décisionnel générique d'Herbert Simon (1977).

Nous avons rajouté deux phases par rapport aux quatre phases classiques de la rationalité procédurale (intelligence, modélisation, choix et révision). La première, en début de cycle, porte sur l'organisation du processus et la mise en place des moyens et des règles de coordination. Elle est particulièrement importante dans le cas de processus participatifs qui débordent les routines de conduite de projets menés dans des communautés de pratique restreintes. Elle reflète aussi chez les responsables du processus de développement territorial leur conception de l'action politique. La deuxième se situe entre les phases d'intelligence et de modélisation, pour identifier les enjeux (au sens de ce qui est en jeu pour le territoire) et pour décrire un horizon, une vision de l'avenir du territoire porteuse de sens.

| Phases | Fonctions potentielles | Représentations spatiales |
|--|---|--|
| Organisation du processus | Mobiliser des ressources Légitimer des acteurs institutionnels et/ou locaux Renforcer les liens entre acteurs | Ensemble des technologies, données et compétences en géomatique et médiation à mettre en place, règles de mutualisation de l'information |
| Intelligence (cadrage du problème, état des lieux et diagnostic) | Détecter une situation problème et son ampleur spatiale | Photos de terrain, cartes (thématiques, statistiques), images récentes de télédétection |
| | Identifier les acteurs concernés | Cartes (emprise de la situation problème, activités humaines sur cette emprise) |
| | Accéder aux représentations mentales du territoire chez les acteurs concernés, faire prendre conscience de leur diversité | Cartes mentales, récits de territoires vécus, photographies de lieux emblématiques (identitaires, patrimoniaux, ...) |
| | Mobiliser et légitimer les acteurs locaux | Cartes à dire d'acteurs |
| | Représenter et comprendre la complexité territoriale (états et dynamiques) | Images de télédétection, modèles numériques de terrain et maquettes 3D, vues 3D, cartes à dire d'acteurs, cartes (thématiques, stat., modélisations), modèle conceptuel, chorème |
| Enjeux et vision | Partager les enjeux spatialisés Mobiliser les acteurs locaux Créer et partager une vision de l'avenir | Cartes (enjeux, prospective), cartes à dire d'acteurs (enjeux perçus), schémas concepts, récits |
| Modélisation (scenarii) | Construire des scénarii spatialisés | Cartes de simulation, mise en récits des scénarii |
| Choix (scenario, plan d'actions) | Comparer, négocier, convaincre, choisir | Cartes (indicateurs multi-critères, comparaison entre scenarii) |
| | Consulter, débattre | Référentiels partagés pour exprimer et vérifier des points de vue, cartes de recueil d'avis spatialisés |
| | Spécifier les projets d'actions, guider les travaux | Cartes et plans règlementaires d'aménagement et de gestion |
| | Orienter, prescrire, interdire, légitimer des acteurs et des pratiques | Cartographie règlementaire |
| Révision | Suivre, détecter les signaux faibles, évaluer, ajuster | Images de télédétection, indicateurs spatialisés de suivi, observations de terrain géolocalisées |

Tableau 15 : Nature et fonctionnalités des représentations spatiales selon les moments du cycle de décision

IX.2.1.3. Adéquation des représentations spatiales aux cadres de référence des acteurs territoriaux

Nous avons déjà évoqué le concept de « cadre de référence » (cf. § VI.3.2.2.3 p.73), ou de « frame », au sens interactionniste de Goffman (Goffman, 1974) ou cognitiviste de Minsky (1974). Concevoir la place des représentations spatiales dans les processus communicationnels au sein de Distic suppose de tenir compte de ces cadres de référence qui varient selon les acteurs en présence et la phase dans le processus de décision.

Dans le domaine de la planification et du développement territorial, l'analyse de la littérature (Carton, 2007) combinée à notre propre expérience montre qu'il existe trois grandes catégories de cadres de référence vis à vis des représentations spatiales, auxquels nous avons rajouté celui de la médiation :

- Le cadre de référence analytique ;
- Le cadre de référence de la conception ;
- Le cadre de référence de la négociation ;
- Le cadre de référence de la médiation.

Cadre de référence analytique

Ce cadre est dominé par une perspective rationaliste selon laquelle la connaissance passe par la mesure. Les représentations doivent être précises, univoques, établies selon les règles de l'art. La carte et le plan constituent les représentations dominantes. Les porteurs de ces cadres de référence sont les experts en géomatique, les gestionnaires territoriaux. Ils défendent la nécessité de disposer de larges volumes de données et de capacités d'analyse avancées pour pouvoir fonder la décision. Ce cadre de référence domine dans les phases de diagnostic et d'état des lieux mais aussi dans la formalisation des documents règlementaires prescriptifs qui s'imposeront ensuite aux acteurs territoriaux.

Cadre de référence de la conception

Ce deuxième cadre se rencontre plus chez les architectes, les urbanistes et est associé à la créativité, à l'intuition. Il est surtout présent dans les phases d'élaboration de scénarii et de prospective. Les représentations sont envisagées ici comme support à l'expression et à l'approfondissement des intuitions. Ils expriment leurs idées et leurs perceptions sensibles de l'environnement en traçant des représentations spatiales (cartes, croquis, schémas, photographies de terrain, histoires situées dans l'espace, ...) pour représenter des choses qui n'existent pas encore. Ainsi, dans le domaine de l'architecture, Sabine Porada (1993) notait que « *la création d'un espace architectural est souvent précédée par sa représentation en image mentale ... Instable et à peine saisissable, celle-ci doit s'extérioriser le plus tôt possible dans un processus créatif en se matérialisant dans un schéma, une esquisse, une maquette ou une image* ». Les concepts mobilisés restent volontairement flous pour laisser des marges d'interprétation et d'accommodation. Ils s'appuient aussi sur des expériences puisées ailleurs. Les représentations sont ici utilisées comme un langage visuel, avec pour principal objectif de créer et de donner à voir des options et des alternatives, de produire du sens. Ils ont largement recours au symbole et à la métaphore pour marquer les esprits.

Cadre de référence de la négociation

Ce troisième cadre est quant à lui à la base du raisonnement politique des représentants (maires, représentants de groupes socio-économiques, leaders associatifs ou syndicaux, ...). Ce cadre de référence se retrouve à différentes phases du processus de décision : cadrage d'une situation problème et mise à l'agenda politique¹³⁰, validation d'un diagnostic, identification et hiérarchisation des enjeux, élaboration et choix de scénarii, élaboration d'un plan d'actions, choix des critères de suivi/évaluation d'un territoire. Les représentations spatiales sont utilisées comme des instruments politiques dans les stratégies et les discours liés à la prise de décision. Elles servent à communiquer des idées, des impressions ou des revendications. Elles sont aussi utilisées pour défendre des points de vue et des intérêts. Elles permettent enfin de communiquer et de consolider les décisions et les accords passés qui ont été pris sur une base géographique. Elles reflètent en ce sens l'agenda politique. En phase de négociation, les représentations sont utilisées comme objets tactiques et stratégiques, avec des éléments délibérément présents ou au contraire absents, que ce soit au niveau graphique ou au niveau de la légende ou encore des actes de langage associés. Les signes symboliques et métaphoriques sont là-aussi fréquemment employés pour donner du sens au projet de territoire d'un point de vue politique. Les images sont utilisées comme objets intermédiaires entre acteurs aux perceptions et revendications hétérogènes. Des dérives peuvent toutefois se produire quand les représentations servent à des fins de propagande ou de manipulation (Monmonier, 1991).

Cadre de référence de la médiation

Nous avons rajouté à ces trois cadres de référence celui de la médiation. Il est en fait transversal aux trois autres et se retrouve chez les acteurs à l'interface entre des mondes hétérogènes : les techniciens coordinateurs de projets de planification, les élus, les scientifiques, les médiateurs professionnels et les animateurs territoriaux, les communicants des collectivités, les journalistes, les responsables associatifs. Les représentations spatiales sont mobilisées dans un rôle d'objets frontières entre ces mondes hétérogènes ou d'objets intermédiaires (cf. § VIII.5.3 p.244) pour assurer une continuité de sens dans des temps longs (cas des schémas-concepts convoqués dans les discours des élus pour rappeler sans cesse l'horizon du projet de territoire). Les fonctionnalités visées sont avant tout cognitives (apprentissage collectif dans l'intersubjectivité) et relationnelles (tisser de l'interconnaissance, renforcer la confiance).

¹³⁰ Selon Philippe Garaud, l'agenda désigne les champs d'actions prioritaires durant une période donnée. Il indique également les problématiques pour lesquelles une action publique s'impose, soit parce qu'elle est souhaitée et considérée comme légitime par certains acteurs, soit parce qu'une demande sociale préexistante la requiert. Garaud, P., 1990, "Politique nationale : élaboration de l'agenda", *L'année sociologique*, n°40, p.17-44., Politique nationale : élaboration de l'agenda, *L'année sociologique* 40, 17-44.

IX.3. Place des représentations spatiales dans les référentiels méthodologiques de l'ingénierie territoriale

A partir de cette catégorisation issue de la recherche, nous avons ensuite cherché à savoir dans quelle mesure les fonctionnalités identifiées des représentations spatiales se retrouvaient dans les pratiques des professionnels de l'ingénierie territoriale. Pour ce faire, nous avons choisi d'étudier le contenu de guides et de manuels méthodologiques fréquemment cités au sein de cette communauté ou recommandés, voire imposés, par les services ministériels responsables de politiques publiques territorialisées. Les guides méthodologiques constituent en effet l'un des vecteurs de diffusion de nouvelles pratiques au sein de communautés professionnelles (Lapostolle, 2010) et figurent dans les supports pédagogiques des formations continues. Ils sont souvent rédigés par des experts du domaine ou sur la base d'une expertise collective en s'appuyant sur l'identification des « meilleures pratiques » et de cas considérés comme exemplaires au sein de cette communauté. Ils constituent aussi le reflet des compétences qui sont jugées comme importantes à développer au sein d'une communauté de pratique (Wenger, 1998) et des outils identifiés comme pertinents pour exercer ces compétences.

Nous avons procédé à une analyse de treize guides liés au développement territorial et la gestion de ressources naturelles, basés sur des approches participatives, en regardant la place accordée aux représentations spatiales et à leurs fonctionnalités, sur la base de la catégorisation de fonctions établie précédemment. Les résultats de cette analyse, synthétisés dans le tableau 16, font ressortir plusieurs éléments.

| Guide | Catégorie de fonctionnalités des représentations spatiales | | | | | |
|-------|--|--------------------|---|-------------|-------------|----------------|
| | Analytique | Créatif | Cognitif | Relationnel | Décisionnel | Opérationnelle |
| G1 | | | Plan, carte, photo aérienne, photomontage, maquette, préfiguration, visite sur site <i>benchmarking</i> , | Maquette | | |
| G2 | | SIG, 3D, carte dyn | Maquette Visite chantier | Carte | | |
| G3 | - | - | - | - | - | - |
| G4 | - | - | - | - | - | - |
| G5 | - | - | - | - | - | - |
| G6 | - | - | - | - | - | - |
| G7 | Carte, SIG | - | Carte (plan communication) | - | - | Carte |
| G8 | - | - | maquette, simulation | - | - | - |
| G9 | Carte | - | - | - | - | - |
| G10 | Carte, SIG, image sat, photo aérienne | Carte | Carte | Carte | Carte | |
| G11 | Croquis, photos, schémas, plans, cartes | Carte Schémas | Croquis Carte | Carte | | |
| G12 | Carte | - | - | - | - | Carte |
| G13 | Carte, photo aérienne | - | - | - | - | Carte |

G1 : Atger, C. (2000). La concertation en aménagement. Eléments méthodologiques. Lyon, CERTU.

G2 : Grand Lyon (2006). Guide méthodologique : la concertation dans la conduite de projet. Lyon, Grand Lyon.

G3 : IAAT (2005). Guide méthodologique du travail en commun, IAAT.

G4 : Rayssac, G.-L. et C. De La Guéronnière (2006). Guide de la concertation locale. Pour une meilleure définition du "vivre ensemble" au niveau local. Voiron, Territorial Editions.

G5 : Desmarais, C. (2007). La concertation dans la conduite de projet. Guide méthodologique. Lyon, Territorial Editions.

G6 : Unadel (2003). Les cahiers de l'expérimentation. La mobilisation, Unadel.

G7 : Souheil, H., D. Boivin, et al. (2009). Document d'objectifs Natura 2000. Guide méthodologique d'élaboration, ATEN.

G8 : Killi, A. (2007). Manager un projet territorial, ARADEL.

G9 : RARE (1998). Le développement durable : une autre politique pour les territoires ? Définition pratique / mise en oeuvre., RARE.

G10 : Henocque, Y. et J. Denis (2001). Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières. Guide Méthodologique Volume II, Commission Océanographique Intergouvernementale.

G11 : Datar, Mairie Conseils, et al. (2001). Repères sur la Charte des pays, ETD.

G12 : SIEE (1995). Sage Guide cartographique. 3 volumes. Vol 1: Exemples de cartes et bibliothèques de symboles. Vol 2 : Informations pour la réalisation des cartes, Vol 3: Listes des indicateurs de référence.

G13 : Plateforme Régionale Territoires et Développement Durable (2010). Schéma de Cohérence Territoriale & Développement Durable. Un nouvel avenir pour les territoires. Guide méthodologique.

Tableau 16: Fonctionnalités et types de représentations spatiales dans des guides méthodologiques de développement territorial participatif dans le contexte français

Une représentation spatiale dominante : la carte

La moitié des guides étudiés ne font aucune référence aux représentations spatiales dans les dispositifs et outils d'animation décrits. Dans les autres guides, la carte (et les SIG abordés comme des outils de production cartographique) constitue la représentation la plus fréquemment citée. Les fonctionnalités attribuées à la carte relèvent des catégories analytiques, créatives (toujours en lien avec la prospective territoriale), cognitives (essentiellement comme représentation visuelle dans un plan de communication, excepté dans le guide G1) et relationnelles (surtout pour identifier les acteurs concernés par un critère d'inclusion géographique). Les fonctionnalités opérationnelles de la carte figurent dans les guides dédiés à des instruments de planification réglementaire (G7 : Natura 2000, G9 : Agenda 21, G12 : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, G13 : Schéma de Cohérence Territoriale).

Des représentations et des fonctionnalités absentes des guides

Certaines représentations spatiales telles les blocs diagrammes, les chorèmes, les cartes à dire d'acteurs, les cartes mentales, les schémas-concepts, ne sont jamais citées. La maquette, mentionnée parmi les outils cognitifs, est abordée chaque fois comme un outil de représentation de projets urbains localisés et ne porte jamais sur de grands territoires. Les images, prises dans leur diversité (satellitaire, photo aérienne, photo de terrain), sont absentes de ces guides, excepté dans leur fonction analytique. Leur potentiel de médiation, de référentiel partagé, n'est jamais évoqué.

Excepté dans une certaine mesure dans le guide G1, plusieurs fonctionnalités identifiées précédemment sont également absentes de ces guides, du moins en lien avec les apports des représentations spatiales : décentration des points de vue, explicitation des représentations mentales, engagement et légitimation d'acteurs, objectivation de dire d'acteurs, génération d'interconnaissance entre acteurs, création et entretien d'une vision partagée. **La co-construction des connaissances territoriales entre acteurs hétérogènes et l'importance accordée aux savoirs locaux ne sont pas abordées, révélant ainsi en creux que le modèle de l'expertise et de la rationalité technique continue à guider le contenu des guides méthodologiques traitant pourtant de la participation.**

Les activités de communication qui sont décrites dans les guides relèvent avant tout de la mise en œuvre de « *plans de communication* » vers des cibles spécifiques. Les fonctions de dialogue et d'écoute sont fréquemment évoquées, mais elles se limitent aux échanges verbaux et para-verbaux dans les réunions publiques, sans aborder la place des artefacts communicationnels pour la construction de sens dans l'intersubjectivité.

Les représentations spatiales dans la médiation territoriale : un impensé méthodologique

Ces résultats viennent confirmer les constats établis par des spécialistes du développement territorial.

Dans son « référentiel des compétences des professionnels du développement territorial », l'Association de professionnels du développement économique en Rhône-Alpes identifiait sept familles de compétences interdépendantes (ARADEL, 2005):

- les compétences d'études, généralement acquises dans le cadre de la formation initiale ;
- les compétences d'aide à la décision, qui s'acquièrent plutôt sur le tas aux côtés d'un senior ;
- les compétences de conduite de projet, au cœur de la technicité et de la reconnaissance du développeur ;
- les compétences d'évaluation, liées aux exigences d'évaluation des politiques publiques ;
- les compétences d'accompagnement et de conseil en appui aux porteurs de projet ;
- les compétences d'animation et de communication.

La maîtrise des fonctionnalités analytiques et opérationnelles des représentations spatiales figurent explicitement au programme des formations initiales et continues des agents de développement (formation en SIG, en cartographie, ...). Elle relève des compétences d'études et d'évaluation identifiées par l'ARADEL. Par contre, la maîtrise des fonctionnalités de type cognitif, relationnel, décisionnel relèvent de compétences professionnelles d'aide à la décision, d'animation et de communication. Mais comme le souligne une formatrice et consultante en conduite de projet territorial, les compétences en animation restent mal reconnues et mal rétribuées alors qu'elles sont pourtant considérées comme décisives (Killi, 2007). Elles sont finalement « *moins bien maîtrisées par les développeurs qu'on ne pourrait le penser* ». Selon elle, « *beaucoup de développeurs en poste revendiquent ce cœur de métier mais ils utilisent peu de techniques professionnelles d'animation* » (ibid, p.14).

Des chercheurs, également praticiens du développement territorial, soulignaient de leur côté que les fonctionnalités des représentations spatiales restaient largement méconnues. Pour Debarbieux (2003a, p.13), malgré le foisonnement d'imagerie, « *le recours à l'image dans la conception et la présentation du projet s'opère dans une certaine improvisation. (...) Dans l'ensemble, l'iconographie est bien le parent pauvre de la réflexion sur le projet et la prospective de territoire, son impensé le plus manifeste* ». Pourtant, ses effets ne sont pas négligeables : « *Inversement, elle focalise souvent l'attention de ceux qui, en aval de la conception, évaluent le projet. Et à ce stade, elle devient parfois la prise sur laquelle s'accroche la critique* »... L'auteur (op.cit. p.14 et 34) en arrivait alors à la conclusion que « *l'utilisation de l'image dans le projet et la prospective de territoire à tout à gagner à adopter une posture analytique et critique (...) le plus important n'est peut être pas de limiter le débit ; il est sans doute de clairement identifier les objectifs visés et l'imagerie qui satisfait le mieux à ses objectifs (...) C'est bien in fine le type de stratégie politique adopté qui subordonne les choix de*

conception, de production et de communication des images des territoires ». De leur côté, MacEachren et Brewer (2004, p.42) concluaient un long article sur la géocollaboration basée sur des technologies de visualisation par le constat suivant : « ... *past research on group work with geospatial information has not focused on the role of maps and other visual display forms (...) a fundamental challenge (...) is to understand the roles for visual display and the types of display environments best suited to geocollaboration ...* »¹³¹.

Des pratiques plus riches dans les pays en développement ?

L'analyse de deux guides méthodologiques dérivés d'expériences dans des pays en développement révèle une palette de fonctionnalités attribuées aux représentations spatiales beaucoup plus large et détaillée que celles présentes dans les guides décrits ci-dessus (cf. tableau 17 page suivante).

Cela s'explique en partie par le fait que ces deux guides portent spécifiquement sur les représentations spatiales (cartographie participative pour le G14, maquette en 3D pour le G15). Mais l'existence de ces deux guides est déjà en elle-même révélatrice de l'importance accordée au potentiel de la dimension spatiale par les acteurs de la médiation territoriale dans les pays en développement.

D'autres raisons peuvent être avancées pour expliquer cette situation. Tout d'abord, le manque de données publiques fiables aux échelles locales oblige les développeurs à s'appuyer beaucoup plus sur les savoirs locaux. L'absence de formalisation de ces savoirs les rapproche de la catégorie des « savoirs tacites » de Nonaka et Takeuchi (1995) et oblige à mettre en œuvre des démarches originales de médiation avec les populations locales pour externaliser et formaliser ces savoirs. De plus, les insuffisances des administrations publiques territoriales de ces pays pour imposer des instruments efficaces de régulation dans la gestion des ressources amènent les promoteurs d'un développement endogène à chercher à renforcer les capacités des acteurs locaux (notion d'«*empowerment*» très présente dans la littérature scientifique anglo-saxonne). L'objectif est de tenter de rééquilibrer les rapports de force vis à vis d'opérateurs privés, nationaux ou internationaux, et d'inventer ou d'améliorer des mécanismes de régulation entre des groupes locaux aux intérêts divergents. Le renforcement de l'autonomie et de la légitimité des communautés locales vis à vis d'acteurs extérieurs figure explicitement parmi les fonctionnalités attribuées aux représentations spatiales et aux technologies sous-jacentes (SIG, GPS, cartoWeb).

¹³¹ Traduction personnelle : « ... *des recherches antérieures sur les travaux de groupe basés sur des informations spatiales ne se sont pas focalisées sur le rôle des cartes et autres types de représentation ...un défi fondamental ... est de comprendre les rôles des visualisations et des environnements de visualisation les mieux adaptés à la géocollaboration* ».

| Guide | Catégorie de fonctionnalités des représentations spatiales | | | | | |
|-------|--|---------|--|--|---------------------------------------|-------------------|
| | Analytique | Créatif | Cognitif | Relationnel | Décisionnel | Opérationnel |
| G14 | Carto au sol Croquis topo Photo aérienne Image satellitaire Carte à dire d'acteur Maquette 3D SIGP ¹³² , CartoWeb | - | Carto au sol Transect Carte à dire d'acteur Maquette 3D Carto multimédia CartoWeb | Carto au sol Croquis topo Transect Carte à dire d'acteur Maquette 3D Carto multimédia SIGP ⁴ , CartoWeb | Carto multimédia SIGP ⁴ | SIGP ⁴ |
| G15 | Maquette | - | Maquette | Maquette | Maquette | - |

G14 : FIDA (2009). Cartographie participative et bonnes pratiques, FIDA.

G15 : Rambaldi, G. et J. Callosa-Tarr (2002). Participatory 3-Dimensional Modelling: Guiding Principles and Applications

Tableau 17 : Fonctionnalités et types de représentations spatiales dans des guides méthodologiques de développement territorial participatif dans le contexte de pays en développement

Les représentations dans les guides, un révélateur d'une conception du développement

Finalement, à travers ces guides méthodologiques, nous voyons que l'analyse des conditions de conception, de production et d'utilisation des représentations spatiales permet d'interpréter la culture socio-politique sous-jacente qui demeure en général implicite. Ce type d'analyse constitue une forme « *d'herméneutique politique de l'objet* » (Lavelle, 2009). Les cultures mises ainsi en évidence expriment des rapports de force, de contraintes, de domination ou d'émancipation, Elles définissent les conditions matérielles et institutionnelles, cognitives et normatives d'utilisation des artefacts représentationnels et communicationnels. En retour, les usages prescrits de ces artefacts perpétuent certains comportements, entretiennent des statuts et des rôles, orientent la représentation des situations problèmes et la hiérarchisation des enjeux, induisent des modèles explicatifs de phénomènes complexes.

¹³² SIGP : Système d'Information Géographique Participatif

X. Cadrage 1 : Distic et représentations spatiales sur Thau. Elargissement de la collecte et de l'interprétation des signes

X.1. Situation des Distic dans le développement de Thau

Les Distic que nous avons étudié ont été mis en œuvre dans la période 2005-2011. Cette période a correspondu pour le territoire de Thau à l'élaboration collaborative et coordonnée de plusieurs documents de planification stratégique à moyen terme (Schéma de Cohérence Territoriale, Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux, Natura 2000). Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer établi par l'Etat en 1995 qui régulaient les activités sur et autour de la lagune en habilitant la prééminence des métiers traditionnels (pêche, conchyliculture) était toujours en vigueur durant cette période. Après une évaluation de son efficacité en 2008, il a finalement été remplacé par un volet maritime du Scot en 2010. La figure 37 ci-après montre le calendrier de ce travail de planification territoriale multi-instruments à l'échelon intercommunal.

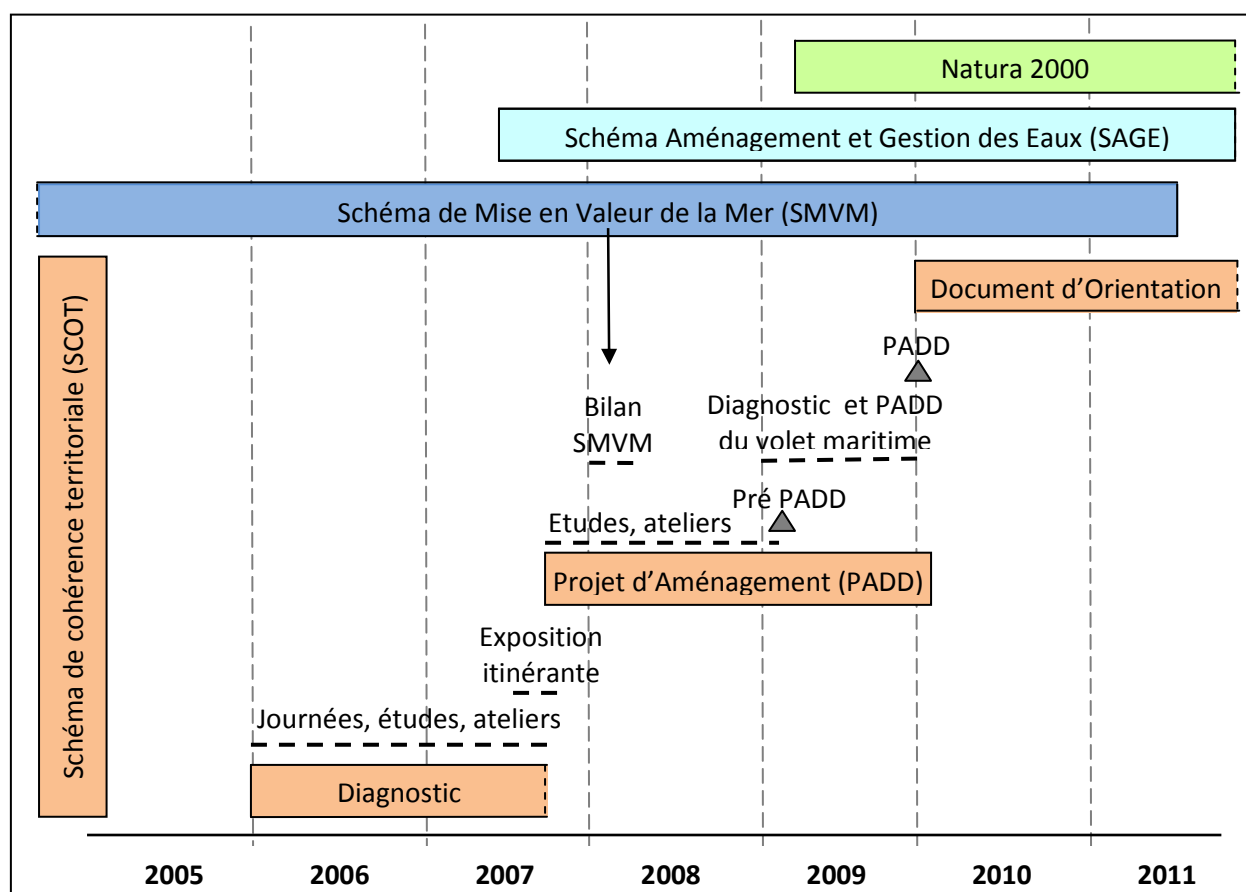


Figure 37 : Calendrier de réalisation des instruments de planification intercommunale sur Thau

D'autres instruments (PLU, agendas 21) ont aussi été mis en œuvre à l'échelon communal, prolongeant et étendant ainsi les communautés d'intérêt et d'action qui se sont progressivement renforcées et structurées pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie de développement pour le territoire de Thau.

A titre d'exemple, nous détaillons dans la figure 38 ci-après les événements qui ont marqué la phase du diagnostic du Scot entre 2006 et 2007 en fonction des catégories d'acteurs enrôlés dans le processus de développement (cf. § VII.4.1 p.179) et de leur niveau d'engagement en reprenant les catégories de l'échelle de la participation vues dans la partie théorique (cf. § VII.4.1.4 p.189).

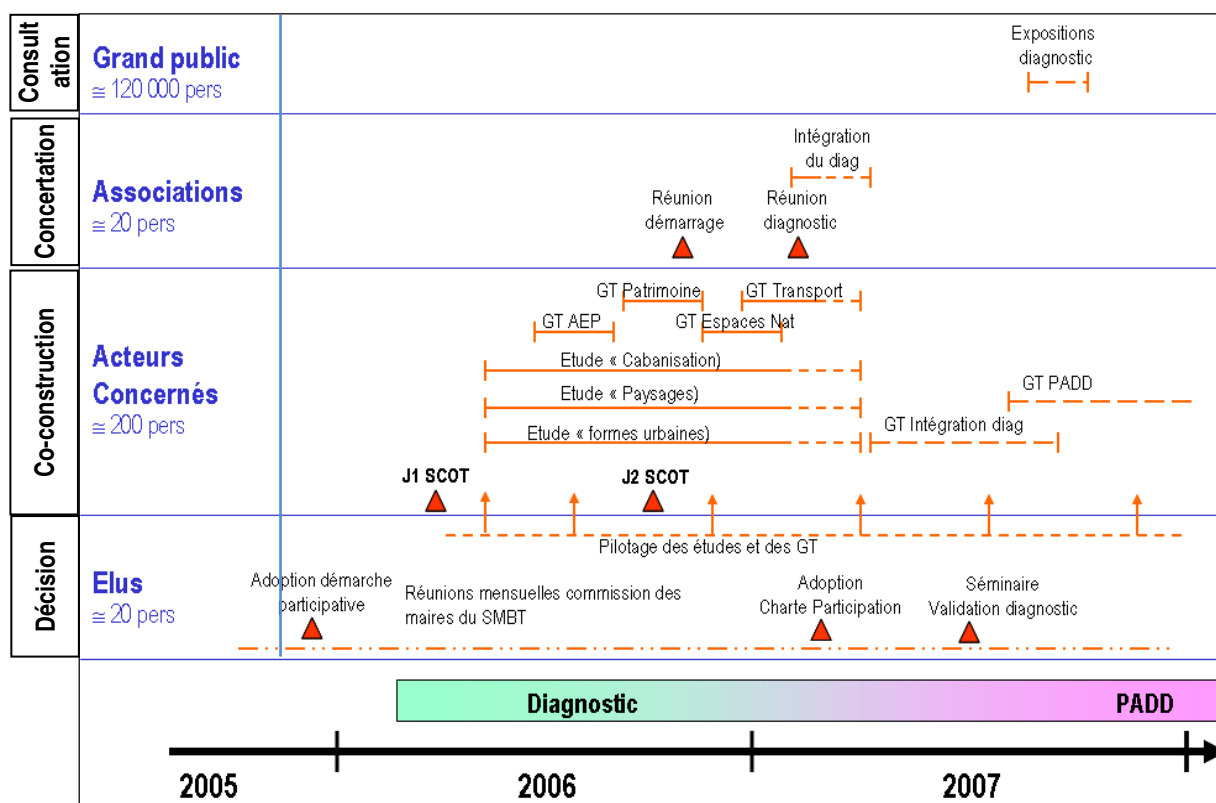


Figure 38 : Détails des événements, des participants et des niveaux d'engagement dans la phase de diagnostic du Scot

L'élaboration de ces différents documents de planification reste encadrée par des réglementations nationales sectorielles (eau, territoire, environnement, ...) qui imposent chacune un dispositif spécifique en terme de calendrier, de structure de gouvernance, de largeur et de niveau de participation, d'études et de rapports, de critères d'évaluation. En tant qu'équipe d'ingénierie territoriale, le Syndicat Mixte du Bassin de Thau a joué ici un rôle central d'intégration et de médiation en coordonnant l'élaboration de ces instruments sectoriels suivant les différentes procédures technocratiques imposés par l'Etat tout en les reliant aux aspirations endogènes portées par les élus locaux.

La Figure 39 ci-dessous présente le dispositif de gouvernance qui a été mis en place durant cette période pour permettre ces opérations de traduction entre la technocratie, le politique et la société civile.

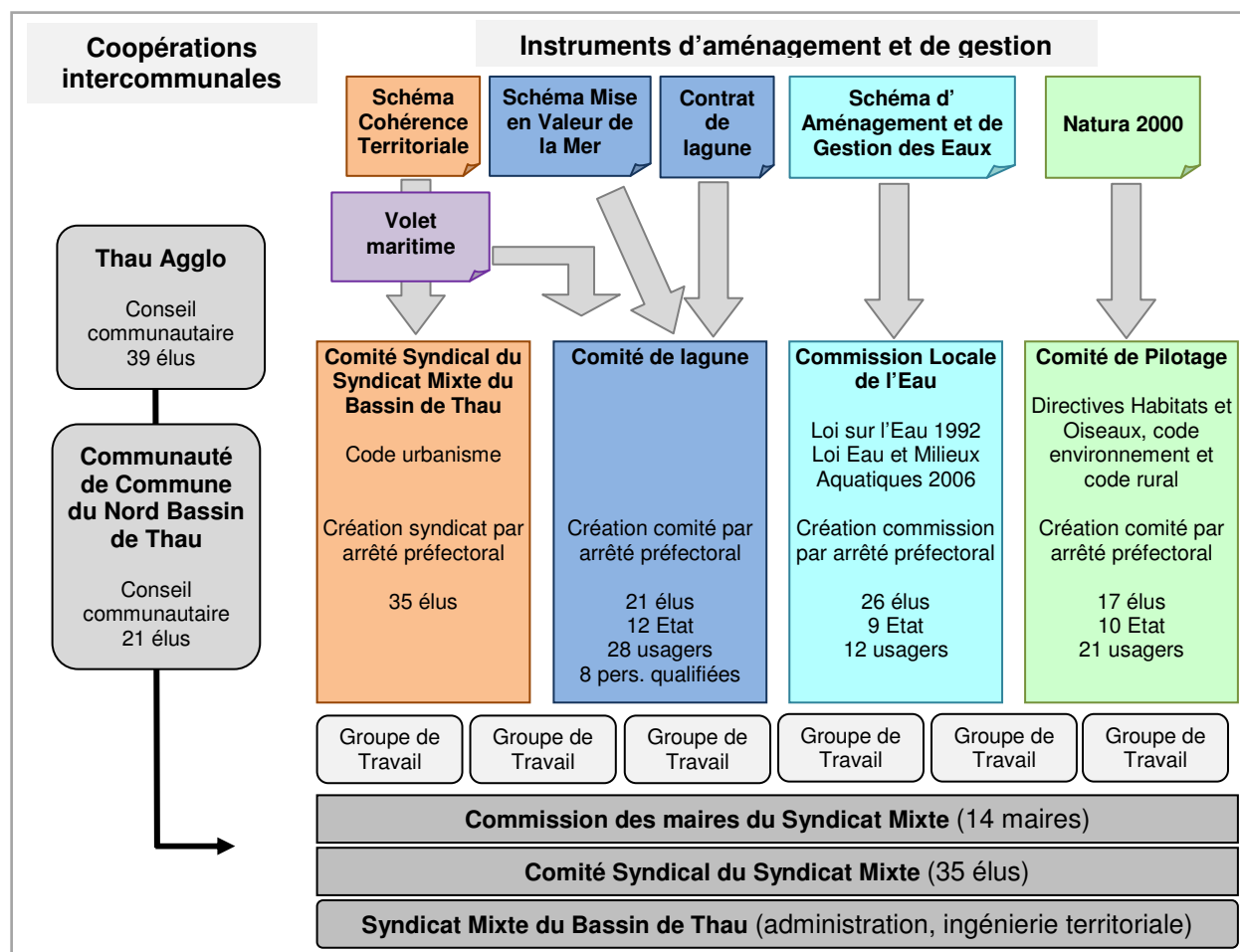


Figure 39 : Dispositif de gouvernance pour une approche intégrée du territoire de Thau

X.2. Panorama des Distic de Thau

Nous avons synthétisé dans la figure 40 la diversité des Distic, internes et externes au territoire de Thau, qui ont été mobilisés tout au long du processus de planification territoriale et de construction de projets de territoire sur la période 2005-2011. Nous les avons organisés en fonction de la nature des espaces communicationnels (public, coopératifs, privés) et des acteurs concernés.

Certains de ces dispositifs sont cadrés en amont, du fait soit de procédures règlementaires très normatives (cas par exemple de la Commission Locale de l'Eau du Schéma d'Aménagement et de gestion des Eaux, des conseils municipaux et des conseils communautaires), soit de routines bien ancrées dans les pratiques sociales (cas par exemple des réunions publiques centrées sur les élus et les experts) et professionnelles (cas par exemple du travail des journalistes de presse).

D'autres dispositifs peuvent par contre être conçus de manière beaucoup plus libre et innovante, notamment ceux pour la co-construction de produits médiatiques, la décentration des points de vue des acteurs concernés, la médiation entre les représentations expertes et les espaces vécus.

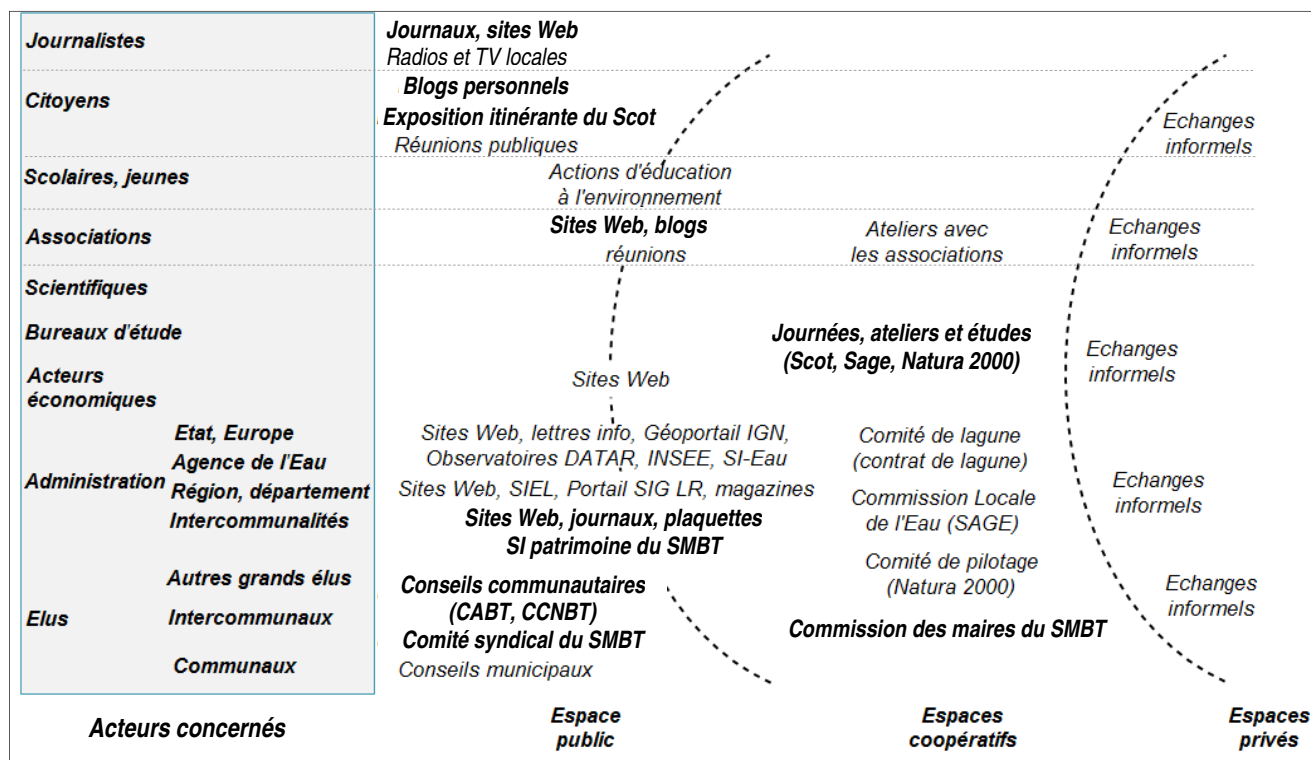


Figure 40 : Synoptique des Distic mobilisés pour le développement du territoire de Thau (en gras les Distic étudiés)

X.3. Place et rôle du chercheur-intervenant dans ces Distic

Comme indiqué au début de ce document (cf. § IV.1 p.26), nous avons choisi d'adopter une démarche de « recherche-intervention » pour pouvoir proposer et étudier des innovations informationnelles et communicationnelles dans les processus collectifs de construction de projets territoriaux. Ce modèle d'intervention a consisté à adopter un double rôle selon la nature des activités à mener : (i) le rôle de l'ingénieur pour co-concevoir et co-produire dans un registre technique des innovations dans les Distic afin d'améliorer la compréhension de la complexité territoriale et faire évoluer les situations de communication médiatisées par des artefacts (ii) le rôle du chercheur en amont du travail d'ingénieur pour établir les hypothèses scientifiques sous-jacentes, et en aval pour observer et analyser les produits médiatiques élaborés ainsi que les situations de communication au sein des Distic. Le tableau ci-dessous récapitule la liste des Distic dans lesquels nous sommes intervenu, la ou les parties du Distic où nous nous sommes situé (zone de coopération sociale de production ou de réception, zone centrale du produit médiatique) et la nature de notre intervention.

| Distic | Position(s) du chercheur-intervenant dans le Distic | Rôle(s) du chercheur-intervenant |
|---|---|--|
| Journaux PQR, sites Web, blogs, presse institutionnelle | | Lecteur et analyste des produits médiatiques observés |
| Groupe de travail « Etude de l'étalement urbain » | | Co-concepteur des spécifications des produits médiatiques (cartes, indicateurs, atlas, maquette 3D) Coordinateur fabrication des produits Observateur de la circulation des produits dans d'autres Distic et les usages liés |
| Exposition itinérante du Scot | | Co-concepteur de pièces du dispositif (maquettes 3D) Analyste des produits médiatiques Observateur et analyste de situations d'usage |
| Ateliers de cartographie participative basée sur les savoirs locaux (Scot, Natura 2000) | | Co-concepteur des ateliers Co-producteur des fonds cartographiques Co-animateur et observateur des ateliers Observateur et analyste des usages |
| « Distic Patrimoine » et « Distic Observatoire » du SMBT | | Contributeur aux spécifications fonctionnelles initiales du site Web Lecteur et analyste des produits médiatiques disponibles sur le site et des usages du site |
| Conseils communautaires, commission des maires | | Présentations ponctuelles Participant aux réunions comme auditeur Observateur et analyste des réunions ou des compte-rendu |
| 1 ^{ère} et 2 ^{ème} journées du Scot | | Co-concepteur des journées Co-animateur d'ateliers durant les journées Analyste ex-post des journées |



Tableau 18 : Positions et rôles du chercheur-intervenant dans les Distic analysés du territoire de Thau

X.4. Le cas des Distic du territoire numérique

Une partie de ces Distic utilisent le Web comme support médiatique et contribuent ainsi à la mise en visibilité interne et externe du territoire de Thau dans l'espace numérique (cf. § VI.1.6 p.58). Ils alimentent et enrichissent le « *capital formel* » du territoire et permettent d'y accéder. La figure 41 à la page suivante représente le réseau des sites Web et des blogs locaux, organisés en grandes rubriques, ainsi que leurs référencements croisés par le biais d'hyperliens. Nous avons mené cette analyse en avril 2010 de manière manuelle pour chacun des sites et des blogs inventoriés.

Le site Web du SMBT occupe une place centrale dans ce réseau en entretenant et enrichissant en continue la mémoire numérique du territoire au fur et à mesure où les différents instruments de planification génèrent des connaissances supplémentaires sur le territoire. Il sert aussi au suivi/évaluation des actions du troisième contrat de lagune. Il fédère en fait les deux dispositifs pérennes que nous avons qualifié de « *Distic Patrimoine* » et de « *Distic Observatoire* » (cf. § IX.1.2 p.297). Nous les détaillons dans le paragraphe ci-après. La diversité des sites Web et blogs qui pointent sur le site du SMBT montre toute l'importance qu'a pris cette structure dans le paysage local depuis sa création en 2005 : intercommunalités, partenaires institutionnels, organisations professionnelles, réseau d'éducation à l'environnement, blogs d'agendas 21 locaux, d'associations citoyennes ou politiques, de simples citoyens. Il joue ainsi un rôle de médiation entre les espaces coopératifs et technico-politiques de la planification territoriale et l'espace public numérique de Thau.

L'analyse du réseau montre aussi la déclinaison multi-échelle et multi-acteurs du territoire numérique de Thau. Les blogs des différents agendas 21 communaux référencent systématiquement le site Web du SMBT et de l'intercommunalité de rattachement dans la liste des liens vers les partenaires institutionnels, favorisant ainsi la circulation à l'échelon communal d'informations développées à l'échelle de l'ensemble du territoire. Aux partenaires traditionnels de la décision territoriale (communes et intercommunalités, services de l'Etat, organisations consulaires) vient se rajouter la société civile à travers les blogs mentionnés ci-dessus. Le suivi dans la durée du contenu de ces blogs a montré qu'ils se référaient souvent à des informations produites par les acteurs institutionnels et la PQR en développant leur propre interprétation des situations décrites et en proposant des espaces de discussion par le biais des commentaires. Les fonctionnalités d'archivage mensuel et de recherche offertes par ces blogs font qu'ils contribuent à la constitution d'une mémoire numérique et pluraliste de la vie du territoire. Ces blogs constituent aussi des sources d'informations pour la PQR comme nous l'a confirmé le journaliste du *Midi Libre*, spécialiste des questions territoriales de Thau :

« Les blogs, c'est des sites que j'utilise. C'est des labyrinthes. Voilà, je me ballade un petit peu. C'est magique internet parce que vous découvrez des choses. Mes sources

d'information ont ces dernières années évidemment évolué avec l'apport d'internet. Je dis souvent à mes collègues : tiens, je viens de lire ça sur internet, tel site, t'es au courant ? »
E60-JO.

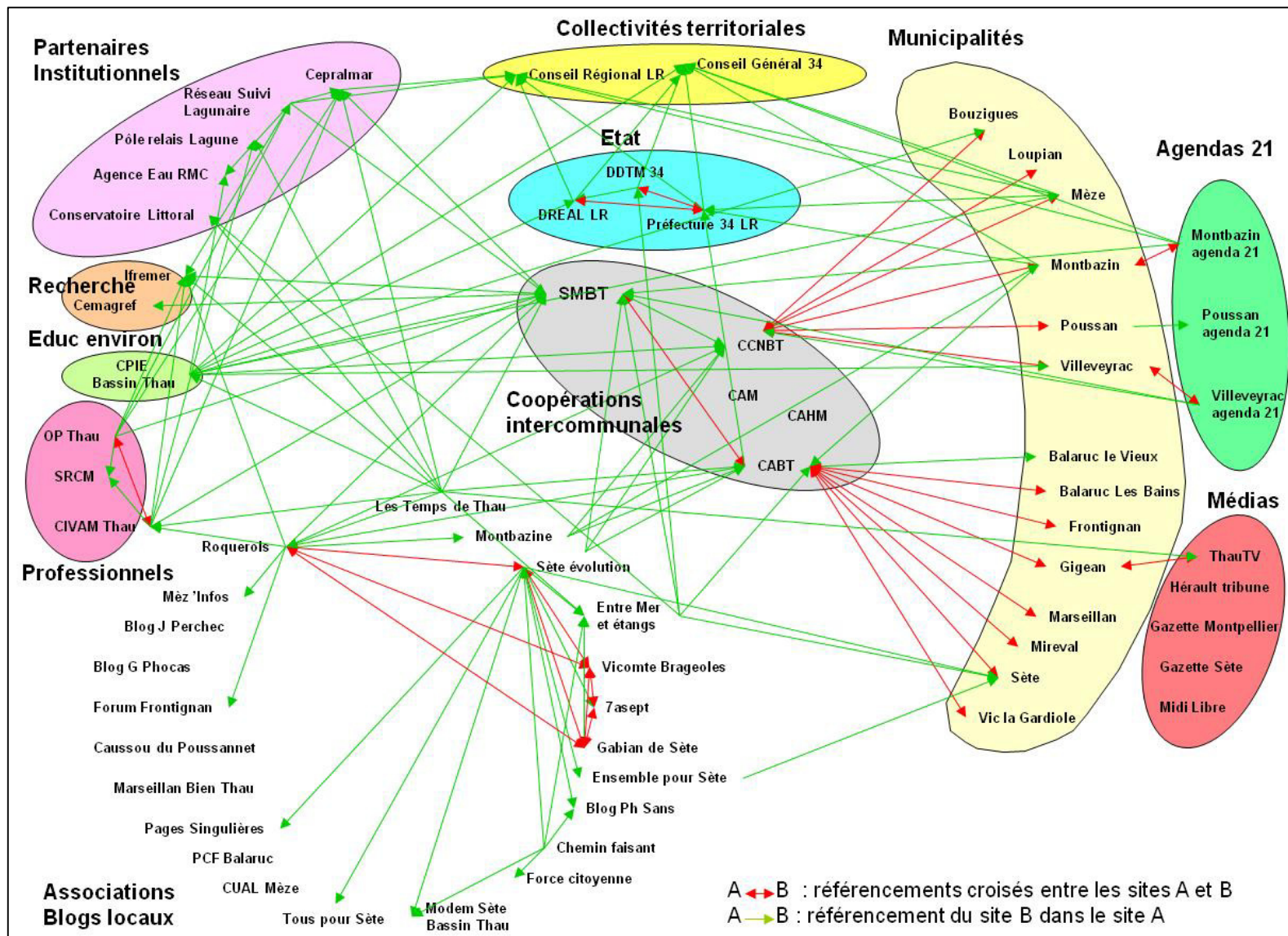


Figure 41 : Graphe des sites Web et des blogs sur le territoire de Thau en lien avec le développement du territoire (établi en avril 2010)

X.4.1. Distic pérennes du SMBT : vers la capitalisation et la mutualisation des signes

X.4.1.1. Genèse de ces dispositifs

Dès la création du Syndicat Mixte en 2005, l'élaboration d'un dispositif « observatoire de Thau » a fait partie des missions qui lui ont été confiées. Ce Distic constitue une des actions financées par le 3^{ème} contrat qualité de la lagune de Thau, signé le 9 mai 2005, et associant plusieurs partenaires (Union Européenne, Etat, Agence de l'Eau, Région, Département, deux intercommunalités, seize communes, structures professionnelles de la pêche, de la conchyliculture et de l'agriculture). L'observatoire devait permettre au SMBT d'appuyer le comité de pilotage du contrat de lagune pour le suivi de l'évaluation permanente des actions mises en œuvre.

Les objectifs généraux de l'observatoire qui figurent dans le document du 3^{ème} contrat de lagune (SMBT, 2004, p.43) résultent d'une synthèse de ces expériences passées, le nouveau Distic devant à la fois servir à suivre le territoire et évaluer les actions menées, mais aussi à enrôler la communauté scientifique de manière coordonnée et en lien avec les techniciens du territoire.

En parallèle à cet observatoire consacré dans un premier temps au contrat qualité, le directeur du SMBT a souhaité dès le début doter la structure de ses propres ressources d'objectivation de la réalité pour accompagner l'élaboration des différents instruments de planification territoriale dont elle avait la charge.

Un ingénieur géomaticien a été recruté, des équipements matériels et logiciels en géomatique (SIG, cartographie) ont été acquis (SIG commercial ArcGIS et système de gestion de base de données Access, logiciel de dessin Adobe Illustrator, visualisateur SIG gratuit TatukGIS installé sur les postes des autres ingénieurs du Syndicat Mixte), ainsi que des données géographiques de référence (cartes et bases de données IGN, données INSEE, ortho-photographie aérienne, ...).

Souhaitant se cantonner à un rôle purement technique et donner une image de neutralité vis à vis des élus, le SMBT n'a pas recruté au départ de chargé de communication et s'est appuyé dans ce domaine sur ses propres ressources et des prestations extérieures ponctuelles. Ainsi, l'ingénieur géomaticien du SMBT a été chargé de la création du site Web de la structure¹³³ puis de sa mise à jour régulière à partir des contenus fournis par les autres ingénieurs du syndicat mixte.

¹³³ Site Web du SMBT : www.smbt.fr. Le site a été créé à l'aide du CMS (Content Management System) Joomla

X.4.1.2. Caractéristiques de ces dispositifs

Le site Web du SMBT reste extrêmement dépouillé et a une vocation strictement fonctionnelle. Il est navigable à l'aide de huit menus déroulants :

- un menu d'accueil et un autre de présentation générale du SMBT ;
- un menu déroulant par instrument (contrat qualité, Scot, Sage, Natura 2000, autres projets) ;
- un dernier menu pour l'observatoire.

L'ensemble des menus déroulant par instruments d'aménagement et de gestion correspond à l'interface d'accès aux produits médiatiques de ce que nous avons appelé « *Distic Patrimoine* ». Le menu observatoire correspond quant à lui à l'interface d'accès aux produits médiatiques du « *Distic Observatoire* » (figure 42).



Figure 42 : « Distic patrimoine » et « Distic Observatoire » depuis le site Web du SMBT

Dans le « Distic Patrimoine », le système d'un menu déroulant par instrument de gestion ou de planification constitue un système simple d'indexation et de recherche des documents numériques (rapports d'études, compte-rendu de réunions ou d'évènements, documents règlementaires...) correspondant au capital formel associés à ces outils.



Figure 43 : « Distic Patrimoine » du SMBT

Le « Distic Observatoire » permet quant-à-lui d'accéder aux différentes cartes produites par le SMBT et à une série d'indicateurs de suivi de paramètres bio-physiques et physico-chimiques du territoire dans le cadre du 3^{ème} contrat de lagune.

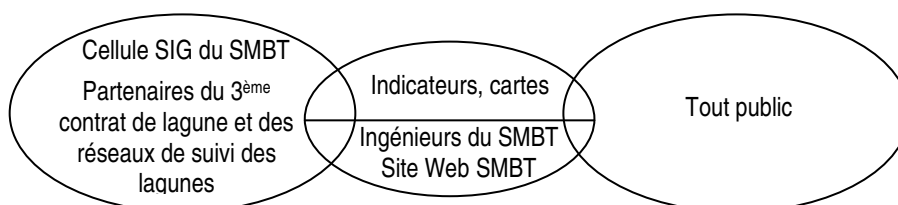


Figure 44 : « Distic Observatoire » du SMBT

Tout au long de l'élaboration des outils de planification et de la mise en œuvre du 3^{ème} contrat qualité, la cellule SIG du SMBT a été au cœur de la fabrique de représentations spatiales du territoire de Thau à travers ces deux Distic accessibles depuis internet. Elle a aussi été partie prenante dans la zone de coopération sociale de production d'autres Distic, soit en fabriquant elle-même les représentations spatiales, soit en fournissant à d'autres acteurs des éléments pour les réaliser, soit en réceptionnant des représentations produites ailleurs, notamment par les bureaux d'étude et les centres de recherche. Ces représentations ont été intégrées et parfois adaptées par les ingénieurs du SMBT ou des prestataires dans une diversité de produits médiatiques (représentations brutes, rapports d'étude, diaporamas de présentation, posters, panneaux d'exposition, lettres d'information) et mises en circulation à travers différents vecteurs de médiatisation, notamment à travers le site Web du SMBT.

Les usages de ces représentations dans les zones de coopération sociales de réception ont été également multiples comme nous le verrons à travers les exemples présentés plus loin. Dans l'espace numérique, certaines ont été reprises et parfois commentées par d'autres acteurs, continuant ainsi à circuler soit dans l'espace numérique (blogs, sites Web), soit dans des lieux physiques (groupes de travail d'agenda 21 communaux, ...).

X.4.1.3. Fonctions remplies par ces dispositifs

Ces deux Distic, vecteurs de représentations spatiales, ont rempli directement en tant que tels plusieurs fonctions parmi celles identifiées précédemment dans le tableau 14 (cf. § IX.2.1.1. p.299).

Dans la zone de coopération sociale de production du Distic, la cellule SIG du Syndicat Mixte a développé progressivement des partenariats formels ou informels pour le partage de données avec d'autres acteurs territoriaux, les communes et les intercommunalités de Thau, les services de l'Etat, des organismes de recherche (Maison de la Télédétection, Ifremer, Cemagref, ...) ainsi que l'association régionale SIG LR¹³⁴ qui constitue une communauté de pratique et un centre de ressources dans le champ de l'information géographique.

Le « *Distic Observatoire* » s'est également enrichi. En plus du suivi du 3^{ème} contrat qualité, le SMBT a été chargé d'intégrer la publication et la diffusion régulière de plusieurs indicateurs de suivi sur Thau mesurés par différents réseaux d'observation soit spécifiques à Thau, soit d'ampleur régionale ou nationale : qualité des eaux de baignade, taux d'*Escherichia Coli* aux débouchés des exutoires des principaux cours d'eau, eutrophisation, paramètres préventifs du risque de malaïgue. Les professionnels de la lagune ont été associés au travail de mesure pour alimenter cet observatoire.

Cette insertion dans les réseaux professionnels locaux et régionaux a accru la visibilité du SMBT (*F 4.6. Générer de l'interconnaissance*) et la reconnaissance par ces communautés de la capacité du territoire de Thau à développer ses propres moyens d'auto-observation et sa propre expertise (*F 4.3. Légitimer des acteurs institutionnels*). Ceci a constitué un progrès significatif par rapport à la période du précédent contrat de lagune (1996-2001) où la structure en charge du contrat, l'association Apogée, n'était pas arrivée à développer et à imposer son expertise vis à vis des acteurs de l'eau et des collectivités territoriales, ce qui avait finalement contribué à sa dissolution.

Enfin, l'accumulation et la mise en ligne régulière des informations produites a permis au SMBT de contribuer à la mémoire collective du territoire, enrichissant et rendant accessible de manière transparente une partie de son « *capital formel* » (*F.3.6. Accéder aux informations* et *F 3.7. Assurer une mémoire collective*). Les entretiens menés durant notre recherche ont montré la diversité des catégories d'acteurs qui consultaient le site Web du SMBT pour obtenir des informations : élus, journalistes, techniciens de l'Etat et des collectivités territoriales, associations locales, bloggeurs.

¹³⁴ SIG LR : association Systèmes d'Informations Géographiques en Languedoc – Roussillon <http://www.siglr.org/>

X.5. Nature et fonctionnalités des représentations spatiales dans les Distic de Thau

Nous avons présenté plus haut la diversité des fonctionnalités que peuvent remplir les représentations spatiales dans une logique de développement territorial ascendant cadré par des procédures et instruments normatifs. Nous allons maintenant illustrer cette analyse en nous appuyant sur des exemples de représentations spatiales produites et utilisées dans certains Distic du territoire de Thau. Nous ferons référence aux fonctionnalités décrites dans le tableau 14 (cf. § IX.2.1.1. p.299) en utilisant leur numéro et un descriptif synthétique (par exemple, « F4.1. Identifier les acteurs concernés »).

X.5.1. L'ortho-photographie aérienne comme référentiel partagé et objet frontière

Le SMBT a acquis sur l'ensemble du territoire de Thau une ortho-photographie aérienne numérique de 2005, en couleur naturelle, à 20 cm de résolution¹³⁵. Les corrections géométriques et l'assemblage des prises de vue sous la forme d'une mosaïque de dalles, leur compression dans des formats adaptés à la manipulation de très gros volumes de données, débouchent sur un produit superposable à d'autres données spatiales à grande échelle (cartes et bases de données vectorielles IGN, cadastre, ...).

Propriétés sémio-cognitives

Ce produit médiatique de type iconique permet de produire des représentations sur des zones et à des échelles variables caractérisées par un faible niveau d'abstraction (cf. § VI.3.3.3.2 p.92). Selon le niveau de zoom, les objets représentés vont d'objets globaux à l'échelon du territoire (la lagune, le trait de côte, les grands massifs calcaires, les enveloppes des villes et villages) jusqu'à des types d'objets dont les individus et les groupes sociaux font l'expérience sensitive au quotidien dans leur environnement immédiat (maisons, chemins, lieux publics, parcelles, barrières, arbre, bois, haie, véhicules, bateaux, ...). Elle offre ainsi un rapport au monde allant vers une grande proximité. Les ressemblances entre les objets du référent (l'espace physique du territoire) et du signifiant (l'ortho-photographie), couplées à une naturalisation de ces catégories d'objets, font que les opérations mentales mobilisées dans les tâches de reconnaissance des situations et de production de significations nécessitent peu d'efforts et de compétences particulières.

¹³⁵ Une ortho-photographie aérienne est une photographie qui a été corrigée des déformations géométriques liées au relief. Elle est en couleur naturelle quand sa représentation se base sur les couleurs de la perception humaine. 20 cm de résolution signifie que la photographie aérienne est composée de points élémentaires (pixel) de 20x20 cm.

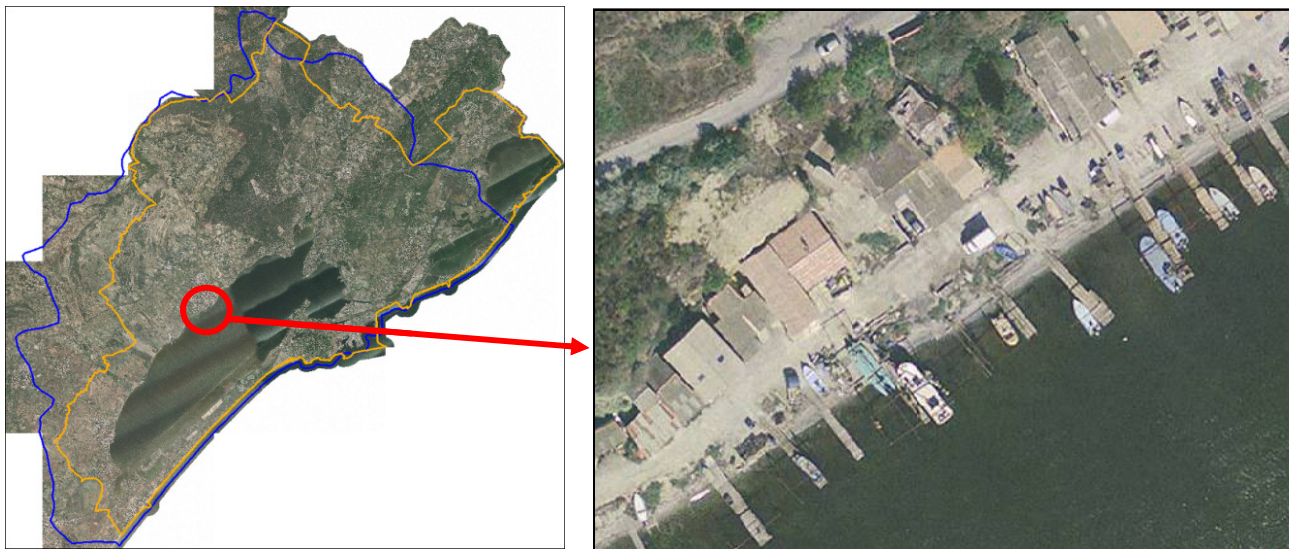


Figure 45 : Ortho-photographie de 2005 du territoire de Thau à 20 cm de résolution (© Gaia Mapping 2005)

Fonctionnalités de référentiel commun

Ce produit médiatique a été largement utilisée dans une fonction primaire de référentiel commun (*F 3.1. Référentiel partagés*), débouchant sur une multiplicité de fonctions secondaires et de production d'autres représentations spatiales.

Elle a notamment été employée par le Cemagref pour produire la base de données spatiale de l'étalement urbain entre 1944 et 2005 (*F 1.1. Représenter la complexité*) analysée ci-après en jouant le rôle à la fois de référentiel géométrique (pour le détournage des parcelles bâties) et de référentiel sémantique (identification visuelle du type de bâti en se référant à une liste formalisée au préalable dans une légende, mise en image de certains postes de cette légende par des vignettes d'ortho-photo représentatives correspondant à des « *types iconiques* » (Groupe μ , 1992).


| Thème niveau 1 | Classe niveau 1 | Classe niveau 2 | |
|------------------|-------------------------|---|--|
| 1-Zone d'habitat | 1.1- Habitat ancien | 1.1.1- Cœur de village 1.1.2- Faubourg 1.1.3- Hameau 1.1.4- Maison individuelle 1.1.5- Habitat collectif 1.1.6- Mas/Domaine agricole |  |
| | 1.2- Habitat collectif | 1.2.1- Habitat grand collectif (R+2 et plus) 1.2.2- Habitat petit collectif (R+1) | |
| | 1.3- Habitat individuel | 1.3.1-Habitat pavillonnaire ordonné de maison mitoyenne. 1.3.2-Habitat pavillonnaire ordonné à forte densité (terrain moyen <1000 m2). 1.3.3-Habitat pavillonnaire ordonné à faible densité. (terrain moyen >1000 m2). 1.3.4-Habitat individuel dispersé à forte densité (terrain moyen <1000 m2). 1.3.5-Habitat individuel dispersé à faible densité (terrain moyen >1000 m2). | |

Figure 46 : Extrait de la légende de l'étalement urbain et vignette illustrative de l'ortho-photo pour le type iconique « 1.3.1. Habitat pavillonnaire ordonné de maison mitoyenne » (source : Cemagref © Gaia Mapping, 2005)

Un objet frontière entre mondes hétérogènes

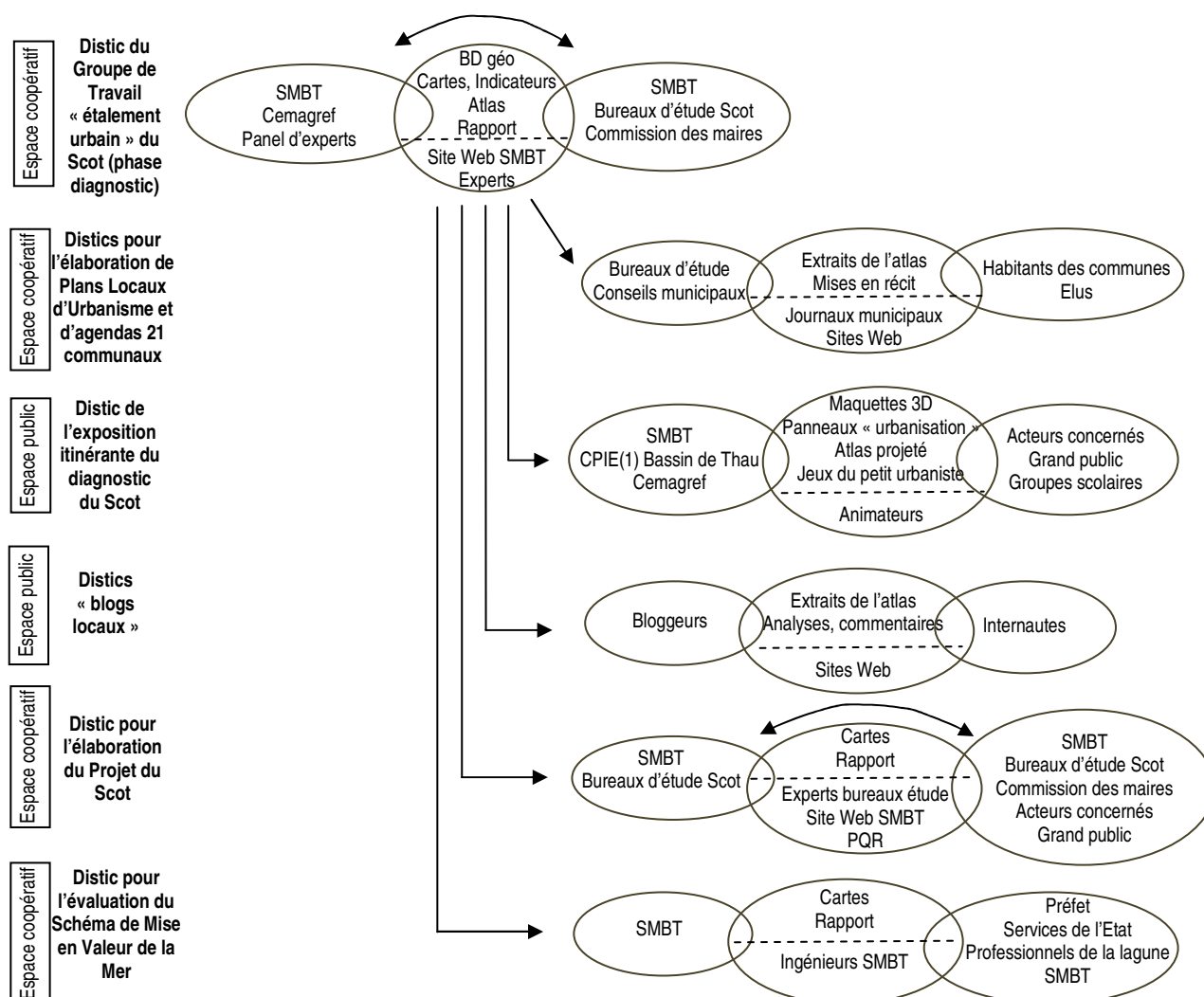
L'ortho-photographie a également été utilisée lors d'une réunion informelle entre le SMBT, nouvellement constitué, des pêcheurs et des conchyliculteurs. Visualisée sur un ordinateur portable, l'ortho-photographie a permis aux professionnels de la lagune d'exprimer leur analyse de situations territoriales qui les concernaient et d'entamer avec le SMBT un dialogue sur ces interprétations de la réalité. L'ortho-photo a servi ici de référentiel spatial pour appuyer des discours (*F3.1. Référentiels partagés*) ainsi que de support pour connaître la manière dont des acteurs se représentaient la réalité (*F 3.2. Accéder aux représentations mentales*) en matérialisant ces représentations de manière formelle (*F 4.5. Objectiver les dires d'acteurs*). Elle a également permis indirectement aux ingénieurs du SMBT de prendre conscience de la richesse du contenu de ces savoirs locaux, même s'ils restaient sous une forme tacite (*F 4.2. Découvrir la diversité des représentations*). Enfin, cette rencontre, ajoutée à de nombreuses autres interactions entre le SMBT et cette communauté socioprofessionnelle, a contribué à tisser progressivement des relations de confiance (*F 4.6. Générer de l'interconnaissance*).

X.5.2. Les représentations de l'étalement urbain pour comprendre et gérer collectivement un phénomène complexe

Comme nous l'avons indiqué dans la présentation du territoire de Thau (cf. § IV.4 p.34), un des principaux enjeux rencontré est celui de la maîtrise de l'étalement urbain lié à l'afflux de population et vecteur de dysfonctionnements multiples : dégradation environnementale et mitage des paysages, mise en danger des métiers lagunaires par une baisse de la qualité des eaux, envolée des prix

pénalisant les revenus les plus modestes, consommation des terres agricoles, accroissement du trafic automobile ...

Au début de la phase de diagnostic du Scot en 2006, le phénomène restait encore mal connu et soumis à controverses. Le SMBT a alors confié au Cemagref une étude afin de le quantifier et de le cartographier (Cemagref, 2007). Menée dans le cadre d'un premier Distic, le groupe de travail sur l'étalement urbain, cette étude a permis d'élaborer des produits médiatiques qui ont ensuite été repris et adaptés dans d'autres Distic (figure 47).



(1) CPIE : Centre Permanent d'Initiatives pour l'Environnement

Figure 47 : Elaboration et circulation des produits médiatiques de l'étalement urbain dans les Distic de Thau

Parmi ces produits médiatiques, les représentations spatiales ont été largement utilisées et ont rempli diverses fonctionnalités parmi l'inventaire dressé précédemment (cf. § IX.2.1.1 p.299). Elles

ont plus largement joué le rôle d'objet frontière en contribuant à tisser sur le territoire, par de multiples opérations de traduction lors d'actes de communication, un réseau d'acteurs hétérogènes parmi les acteurs classiques de la participation territoriale décrits dans la partie théorique (cf. § VII.4.1. p.179). Ce réseau est passé par les stades successifs d'une communauté épistémique (même compréhension du phénomène complexe de l'étalement urbain dans le plan logique du métamodèle de territoire), puis d'une communauté de destin (même vision d'un avenir partagé dans le plan existentiel et reposant sur la maîtrise de l'urbanisation), et enfin d'une communauté d'action (adoption de documents règlementaires qui encadreront le développement urbain dans le plan physique du territoire pour la décennie à venir).

X.5.2.1. Médiations au sein du Distic du groupe de travail sur l'étalement urbain

X.5.2.1.1. Les étapes et les produits de la quantification du phénomène

Dans la zone de coopération sociale de production du Distic initial correspondant au groupe de travail sur l'étalement urbain, la méthodologie pour représenter ce phénomène a été co-construite dans le cadre d'un comité technique qui réunissait des chercheurs-ingénieurs du Cemagref, l'ingénieur du SMBT chargé du Schéma de Cohérence Territoriale et le géomaticien, ainsi que des ingénieurs des services de l'Etat, de la CCNBT et du Conseil Général.

L'élaboration de la nomenclature pour cartographier le phénomène de l'étalement urbain et sa mise en discussion a été l'occasion au sein du comité de confronter des points de vue sur des catégorisations de l'espace géographique et de s'entendre sur les classes et sous-classes à retenir et leur signification (*F.3.3. Exprimer et articuler des rapports au monde multiples*). Comme évoqué plus haut (Figure 1 p.22), une nomenclature emboîtée à trois niveaux a été finalement retenue. Cette légende a alors joué un rôle normatif d'objet intermédiaire (*F 3.1. Servir de référentiel partagé*) pour stabiliser un accord à un moment donné au sein de ce collectif sur la définition par convention de l'objet à mesurer.

Une base de données géographique a ensuite été produite par le Cemagref à partir de cartes topographiques d'archive pour retrouver des situations passées de l'urbanisation (1944, 1971, 1981, 1995) et de l'ortho- photographie de 2005. Cette dernière a permis de caractériser la situation de l'étalement urbain en 2005, au début du Scot, et a servi également de référentiel géométrique et sémantique pour normaliser la représentation des périodes précédentes (cf. § X.5.1 p.324). Des sorties sur le terrain ont été effectuées pour valider la qualité des résultats.

Une simulation de l'étalement urbain en 2020 a également été réalisée à l'aide d'un outil de modélisation spatiale qui a permis de prolonger jusqu'en 2020 le rythme de progression observé sur la période 1995-2005 (Chéry et Maurel, 2008). La carte qui en a résulté est venue compléter la série de cartes depuis 1944.

Trois produits médiatiques ont au final été fournis au SMBT :

- la base de données spatiale numérique exploitable à partir du SIG pour permettre au géomaticien du SMBT d'étendre les analyses et produire des représentations spatiales et des indicateurs à la demande ;
- le rapport d'étude, comprenant une série d'indicateurs ;
- un atlas cartographique numérique.

X.5.2.1.2. Analyse sémiotique et fonctionnalités des produits médiatiques

L'atlas cartographique a été réalisé sous la forme d'un diaporama dont l'ensemble constitue un produit polysémiotique faisant appel au langage graphique et au langage écrit (figure 48). La représentation spatiale employée est la carte. Les éléments de repérage restent très dépouillés et se réduisent aux limites des communes (dont une partie correspond au trait de côte) et des lagunes. Celles de la lagune de Thau et du trait de côte servent ici de « *traits sémantiques* », pour reprendre le terme de Fontanabona (2000), et constituent à la fois des marqueurs sémiotiques du territoire de Thau et des éléments de repérage spatial.

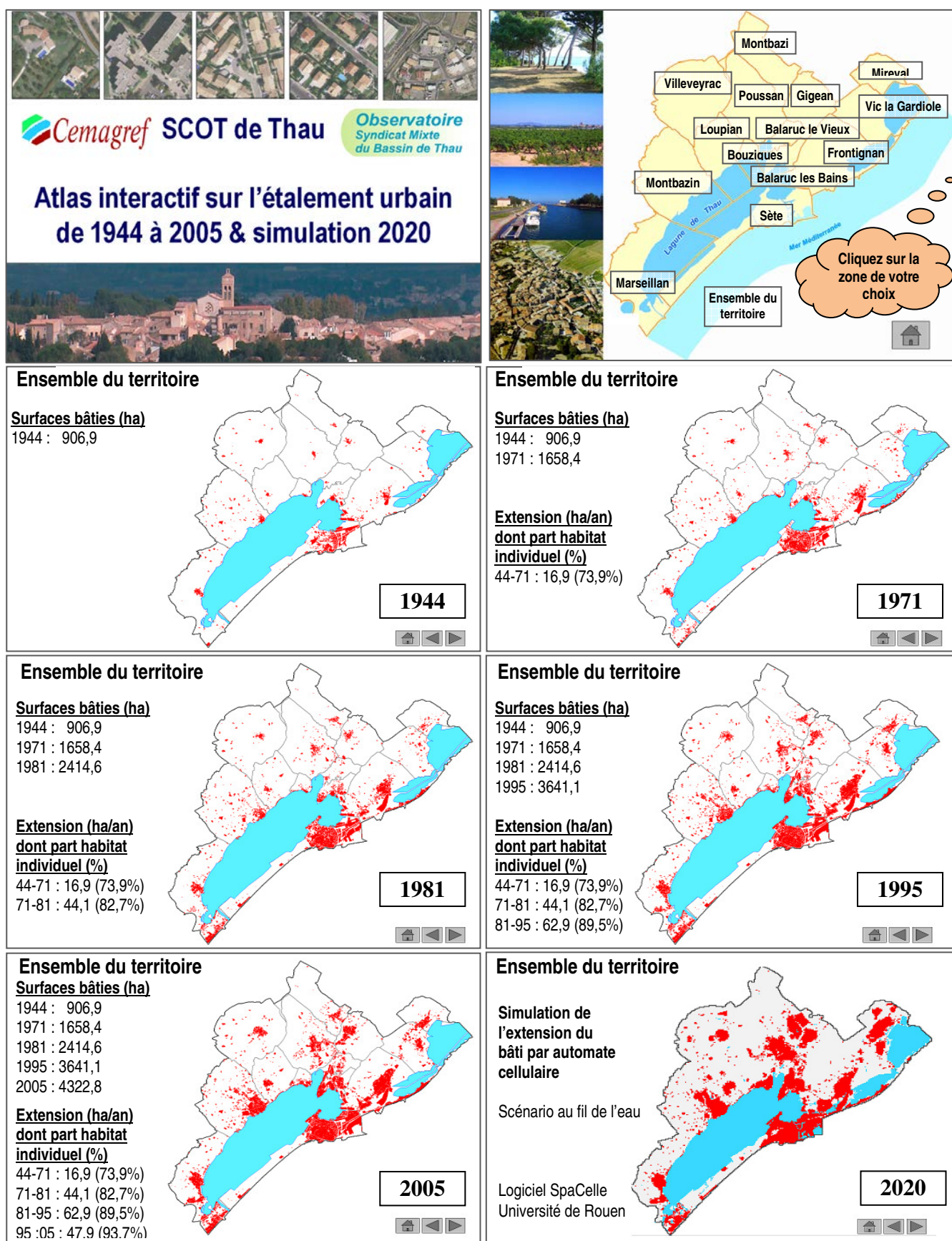


Figure 48 : Illustrations du contenu de l'atlas numérique de l'étalement urbain (source : Cemagref, 2007)

Sur le deuxième écran d'accueil, la carte des limites communales est utilisée comme interface spatiale de requête pour choisir la zone à consulter (une commune en particulier ou l'ensemble du territoire) en cliquant sur le nom (F 3.6. *Accéder aux informations disponibles*). Un hyperlien permet alors d'accéder à la série d'écrans des contenus informationnels correspondant à cette zone. Cette carte joue aussi une fonction cognitive référentielle en permettant au lecteur de nommer et de situer l'ensemble des 14 communes qui constituent le territoire de Thau (F 3.1. *Servir de référentiel spatial partagé*).

L'utilisateur peut visualiser sous la forme d'une animation la progression de l'étalement urbain sur une zone donnée (ensemble du territoire de Thau ou par commune) grâce à la parfaite superposition des cartes mono-dates entre elles. En choisissant la vitesse de défilement, il peut contrôler ainsi ce que Philippe Maarek appelle « *la force obligatoire du mouvement* » et l'adapter à sa propre « *vitesse d'assimilation* » (Maarek, 1986) en fonction du temps qu'il veut consacrer à l'analyse du contenu, ou encore à la vitesse de défilement qui lui offre la meilleure perception visuelle de la progression urbaine dans le temps.

Les cartes de l'étalement urbain constituent elles-mêmes des produits polysémiotiques faits de graphiques et de textes. Le rouge de la tâche urbaine a été utilisé à la fois pour attirer l'œil et, d'un point de vue symbolique, pour associer à ce phénomène l'image de danger et la nécessité de le réguler.

En complémentarité de ces cartes, le SMBT a également utilisé un autre produit médiatique produit par un bureau d'étude en urbanisme dans le cadre du diagnostic du Scot (figure 49).

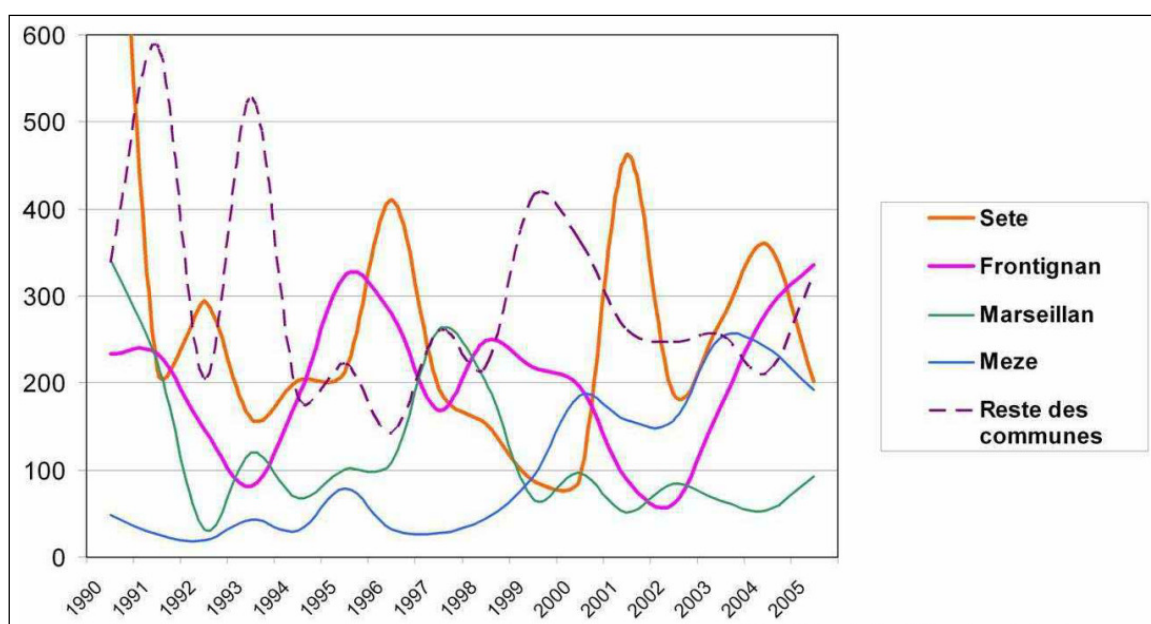
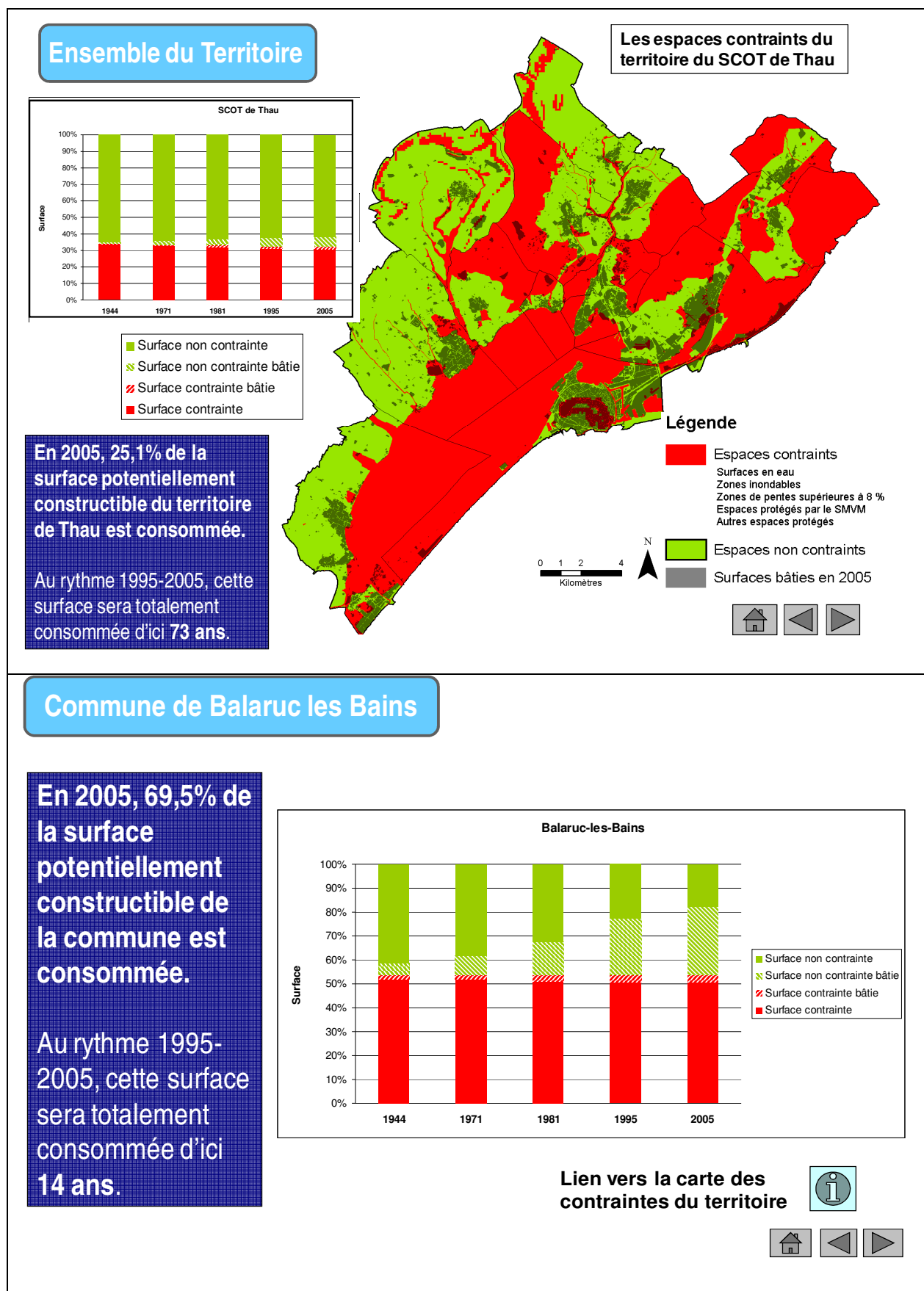


Figure 49 : Graphique des dynamiques de construction de logement sur Thau (SMBT, 2010b, p.271)

Si le graphique ne prend pas une forme cartographique, il rend compte toutefois de dynamiques spatiales et temporelles complexes, impossibles à appréhender autrement. Il montre que lorsque les deux principales villes du territoire de Thau (Sète et Frontignan) ne produisent pas de logements, les constructions se reportent vers les communes plus petites du territoire. Les cartes de la base de données de l'étalement complètent ce graphique en montrant que ces nouveaux logements correspondent surtout à des formes urbaines consommatrices d'espaces en périphérie des cœurs de village.

Des indicateurs quantitatifs ont complétés ces représentations cartographiques pour traduire sous une forme simplifiée la progression de l'étalement urbain entre deux dates d'observation et sur l'ensemble de la période : surface bâtie, extension moyenne annuelle du bâti par rapport à la période précédente (*F.1.3. Suivre l'évolution, détecter les signaux faibles*).

Parmi ces indicateurs, nous en détaillons un qui correspond au nombre d'années restant avant la saturation complète de l'espace urbanisable d'une commune (figure 50). Il a été calculé à partir de la surface restante potentiellement urbanisable (sur la base de critères bio-géographiques et règlementaires) et de la consommation annuelle de terres au rythme d'urbanisation mesuré sur la dernière période (1995-2005). Cet indicateur a permis de mettre en équivalence le phénomène de l'étalement urbain, exprimé dans un référentiel spatio-temporel, avec les cadres de référence d'acteurs territoriaux, en particulier ceux des élus (le nombre de mandats électoraux d'un maire et le périmètre de sa circonscription), mais aussi ceux de simples habitants (le nombre de générations et leurs lieux de vie de proximité) (*F.3.3. Exprimer et articuler des rapports au monde multiples*). Au rythme d'urbanisation constaté sur la période 1995-2005, cet indicateur a révélé que certaines communes épuiserait leurs ressources foncières urbanisables en moins de vingt ans, soit trois mandats de maire ou une génération. En mettant ainsi en évidence l'ampleur et la rapidité du phénomène, il a permis de susciter l'attention (*F.3.5. Sensibiliser, marquer les esprits*). L'objectif de cet indicateur était d'aider à se projeter dans l'avenir, plutôt que de simplement rendre compte de dynamiques passées (*F.3.9. Construire et entretenir une vision partagée de la situation actuelle, du futur*). Il s'agissait de fournir un signe potentiellement porteur de sens pour ressentir la notion de durabilité, de responsabilité et de solidarité vis à vis de ceux qui arriveraient après (les futurs élus, les générations des enfants, des petits-enfants, ...) (*F.4.7. Créer une communauté de destin*).



Commune de Balaruc les Bains

En 2005, 69,5% de la surface potentiellement constructible de la commune est consommée.

Au rythme 1995-2005, cette surface sera totalement consommée d'ici **14 ans**.

| Année | Surface non contrainte (%) | Surface non contrainte bâtie (%) | Surface contrainte bâtie (%) | Surface contrainte (%) |
|-------|----------------------------|----------------------------------|------------------------------|------------------------|
| 1944 | 45 | 5 | 2 | 48 |
| 1971 | 40 | 5 | 2 | 53 |
| 1981 | 35 | 5 | 2 | 58 |
| 1995 | 25 | 5 | 2 | 68 |
| 2005 | 15 | 5 | 2 | 78 |

■ Surface non contrainte
▨ Surface non contrainte bâtie
▨ Surface contrainte bâtie
■ Surface contrainte

Lien vers la carte des contraintes du territoire

Figure 50 : Carte des espaces contraints pour l'urbanisation (source : Cemagref, 2007)

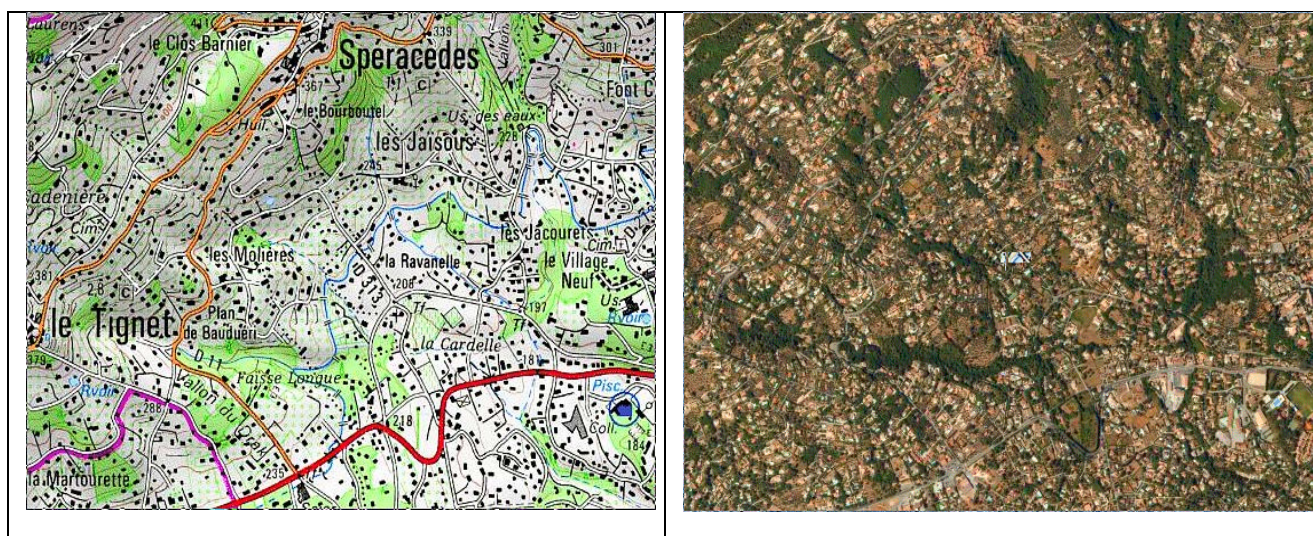
X.5.2.1.3. Des représentations pour des changements cognitifs

Dans la zone de coopération sociale de réception du Distic qui a réuni les élus, les techniciens du SMBT et des intercommunalités, les bureaux d'étude du Scot et les scientifiques du Cemagref, l'ensemble des cartes et indicateurs sur la période 1944-2005 et celle de l'étalement en 2020 ont tout d'abord rempli une fonction analytique en permettant de quantifier et de spatialiser une réalité complexe jusque là méconnue (*F. 1.1. Représenter et comprendre la complexité territoriale - états et dynamiques*).

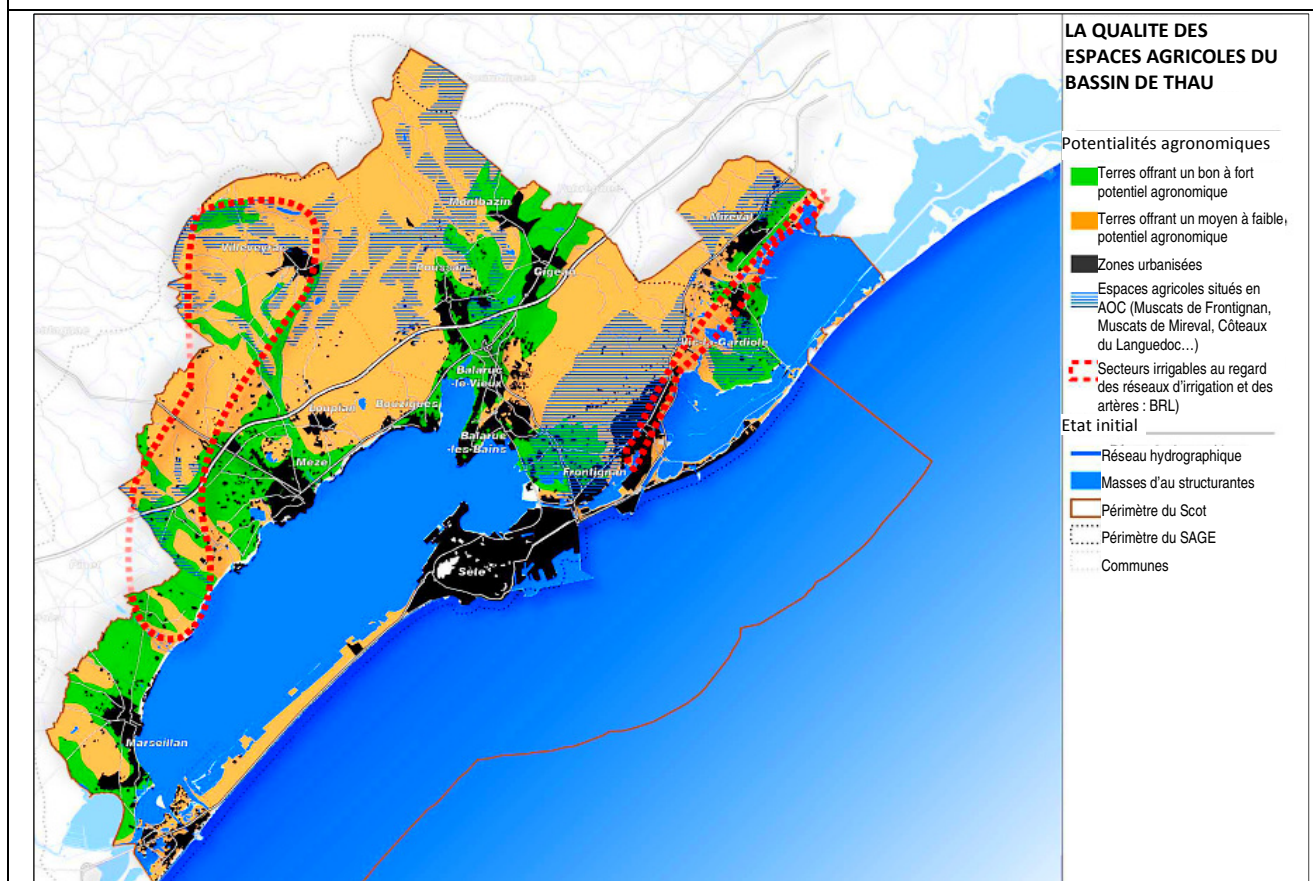
En commission des maires, des représentations spatiales supplémentaires ont été utilisées à des fins cognitives pour renforcer l'attention des élus, les sortir de leurs schémas de pensée et arriver à des informations qui créent vraiment un changement dans leur représentation de l'ampleur de l'étalement urbain et de ses enjeux.

Dans la figure 51 ci-dessous, l'exemple du haut correspond à des cartes et photographies aérienne d'un territoire extérieur à Thau, caractérisé par un mitage généralisé de l'espace par l'urbanisation, afin de susciter chez les élus une réflexion sur le devenir de l'espace de Thau. Il s'agissait de faire prendre conscience visuellement d'un avenir « repoussoir » du territoire de Thau (*F 3.5. Sensibiliser, marquer les esprits*) si aucune décision n'était prise pour tenter de réguler le phénomène de l'étalement urbain.

L'exemple du bas correspond à un extrait sur le territoire de Thau d'une carte du potentiel agronomique des terres agricoles de la région Languedoc-Roussillon élaborée par un laboratoire de recherche en pédologie de l'INRA de Montpellier à la demande de la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt. Superposée à la carte de l'étalement urbain, elle a permis aux ingénieurs du SMBT et aux acteurs du monde agricole d'introduire une nouvelle variable liée au monde rural dans le cadre cognitif en cours de construction pour réguler l'étalement urbain et d'élargir ainsi la complexité de l'objet à gérer. La superposition des deux couches montre que l'urbanisation se développe préférentiellement dans les zones de plaine, là où se situent souvent les terres agricoles à fort potentiel agronomique intrinsèque. Ces représentations ont constitué des opérations de « révélation », au sens chimique du terme. Elles ont aidé à décadrer les points de vue des élus et des techniciens en les sensibilisant à des parties de la réalité jusque-là occultées. Elles ont contribué à renforcer dans le Scot la prise en compte de la dimension rurale dans les analyses de la situation et la caractérisation des enjeux (SMBT, 2010b, p.221-225), ainsi que dans la spatialisation du patrimoine à préserver (*ibid*, p.368-373), répondant ainsi aux attentes exprimées durant la phase de diagnostic par plusieurs élus ainsi que des services de l'Etat et des représentants de la profession agricole.



Carte et ortho-photo IGN d'une zone de mitage urbain dans les Alpes-Maritimes (source Géoportail : www.geoportail.fr)



Carte du potentiel agronomique des sols (source : DRAFF LR / DDAF INRA) superposée aux zones artificialisées Source : (SMBT, 2010b, p.222).

Figure 51 : Des représentations spatiales pour décadrer les points de vue

X.5.2.1.4. Des représentations performatives pour négocier des changements de pratique

Dans la sphère des élus et des techniciens, les actes de communication médiatisés par les représentations spatiales ne se sont pas limités à produire des apprentissages cognitifs. Ils ont également modifié des routines décisionnelles qui avaient des effets concrets dans le plan physique du territoire. Le cadre de référence qui a dominé dans ces situations de communication a été celui de la négociation mais il a été fortement influencé par le cadre analytique qui avait dominé la phase précédente d'appropriation cognitive du phénomène d'urbanisation.

Le cas le plus significatif a porté sur l'arbitrage en commission des maires d'une demande d'extension d'urbanisation basée sur de l'habitat pavillonnaire par une des communes du territoire. Pour justifier une telle demande contradictoire avec l'ambition affichée par le territoire de réduire l'étalement urbain, le maire soutenait que la commune avait très peu construit durant les dix dernières années. Dans cette arène fermée de coopération sociale entre élus et techniciens, l'usage de la base de données de l'étalement urbain, des indicateurs associés et de l'ortho-photographie a contribué à objectiver la situation réelle de cette commune, à savoir une urbanisation récente finalement très importante. Les représentations spatiales ont apporté leur force illocutoire aux défenseurs d'une maîtrise stricte de l'urbanisation. Ils ont pu jouer sur « *l'effet de vérité* » produit par la superposition de la carte de l'étalement urbain de la commune sur le fonds d'ortho-photo pour renforcer la crédibilité de leurs registres argumentaires (*F 4.5. Objectiver les dires d'acteurs, F 5.3. Consulter, débattre*). La négociation menée en interne au sein de la commission des maires a finalement abouti à un avis défavorable au projet d'extension urbaine sur la commune concernée (*F 5.4. Comparer, négocier, convaincre, choisir*). De manière plus générale, les élus ont compris qu'il devenait possible de se référer à des signifiants, l'ortho-photographie et les cartes de l'étalement urbain, pour disposer d'une preuve indiscutable sur l'état du référent en cas de désaccord sur la caractérisation de la situation problème à traiter (*F 5.1. Valider le diagnostic de la situation, les enjeux*). Une conséquence externe a été de renforcer aux yeux des services de l'Etat et du Préfet la capacité d'autonomie décisionnelle du territoire de Thau (*F 4.3. Légitimer des acteurs institutionnels*) pour réguler le phénomène complexe de l'étalement urbain, particulièrement sensible dans les zones littorales et pour lequel le laxisme des autorités locales est souvent invoqué.

Cet exemple montre l'influence pragmatique de représentations spatiales quand elles deviennent parties intégrantes d'actes de langage visant à une entreprise de révélation d'une réalité jusque là méconnue, déformée ou contestée. Leur performativité est ici avérée : en permettant d'énoncer l'enjeu de la maîtrise de l'étalement urbain dans la communauté des décideurs locaux, elles contribuent à le traduire en objet de gestion opérationnel et en décisions concrètes.

A la fin de la phase de diagnostic du Scot, un séminaire de synthèse et de validation du diagnostic organisé pour les élus et les cadres techniques du territoire a permis de vérifier que la prise de conscience du phénomène de l'étalement urbain avait été effective et que la maîtrise de l'urbanisation devenait un enjeu prioritaire unanimement affirmé.

X.5.2.2. Médiations du diagnostic de l'étalement urbain vers l'espace public

Certaines médiations visant la sphère citoyenne ont été effectuées ou commandées par le SMBT. Plusieurs Distic ont été mobilisés : le site Web du SMBT (atlas de l'étalement urbain téléchargeable à partir du menu « observatoire »), l'exposition itinérante du diagnostic du Scot, des évènements festifs et informatifs (festival de Thau, journées de Thau, ...).

X.5.2.2.1. L'exposition itinérante du diagnostic du Scot : des efforts de forme

L'exposition itinérante à destination du grand public a été organisée à la fin du diagnostic du Scot de septembre à octobre 2007 sur sept communes différentes (1300 participants) en combinaison avec des réunions publiques et deux sorties sur le terrain appelées « Rando Scot ».



Figure 52 : Circulation des représentations spatiales de l'étalement urbain dans l'espace public

La question de l'étalement urbain a été centrale dans le travail de conception de l'exposition compte tenu de son enjeu pour le territoire de Thau. Plusieurs pièces de ce dispositif ont permis aux participants d'aborder ce phénomène : une maquette physique en 3D du territoire sur laquelle figurait l'extension urbaine en 2005 (cf. § X.5.3 p.351), la projection de l'atlas interactif de l'étalement sur un écran constitué par une maquette physique blanche en 3D (cf. figure 52), le jeu du petit urbaniste, un ensemble de posters dont un sur l'enjeu de l'urbanisation.

Le jeu du « petit urbaniste »

Pour approfondir la compréhension du phénomène de l'étalement urbain et l'identification de solutions, le SMBT a commandé à deux associations locales d'éducation à l'environnement et à l'urbanisme un dispositif ludique de médiation en plus de l'atlas interactif et des maquettes en 3D. Elles ont créé le « *jeu du petit urbaniste* », composé d'une ortho-photographie représentant une parcelle à aménager en bordure d'un village de Thau et d'une série de pièces en bois et en papier (éléments de bâtiment, parcelles, voiries).

L'exercice demandé aux participants (scolaires, grand public, visiteurs de l'exposition) consistait à imaginer individuellement ou en groupe un plan d'aménagement de la parcelle pour permettre d'accueillir un nombre donné de nouveaux habitants (*F 2.3. Imaginer des solutions innovantes*). Les cadres de référence convoqués étaient à la fois analytique, créatif et décisionnel.

La diversité des pièces du jeu et la nature de l'exercice faisait appel à un registre polysensoriel (visuel, tactile, kinesthésique, auditif) particulièrement favorable à l'expression créative et au travail collaboratif. La dimension volumique des blocs atténue les limitations représentationnelles d'un travail sur un plan et aide à appréhender la diversité et les effets des formes urbaines.

L'exercice encadré par un médiateur a permis de réfléchir sur des formes urbaines moins consommatrices d'espace que le pavillon péri-urbain, tout en questionnant les questions de vivabilité, de sociabilité, d'articulation entre espaces privatifs et espaces publics, de circulation, de liaison avec le centre urbain et les espaces périphériques. A la fin de chaque exercice, une photo de la solution imaginée était prise par le médiateur puis imprimée et affichée sur un panneau. La comparaison des solutions a permis chaque fois de prolonger la réflexion en croisant les points de vue (*F 2.3. Imaginer des solutions innovantes*, *F 3.3. Articuler des rapports au monde multiples*) et en engageant des débats (*F 5.3. Consulter, débattre*).

Ce jeu a été utilisé dans l'exposition itinérante, mais aussi lors d'évènements festifs et avec plusieurs classes scolaires sur le territoire.

L'analyse des réponses aux questionnaires par les participants à l'exposition itinérante ainsi que les entretiens menés lors de notre recherche indiquent que les différentes représentations de l'étalement urbain et les exercices de médiation mis en œuvre ont marqué les esprits, que ce soit auprès des élus, du grand public et même des agents services de l'Etat qui ont visité l'exposition.



Figure 53 : Le jeu du petit urbaniste : un dispositif de médiation pour l'apprentissage de nouvelles formes urbaines

X.5.2.2.2. Des blogs pour une extension du débat dans la sphère citoyenne

Les représentations de l'étalement urbain issues du diagnostic du Scot vont aussi se propager à l'intérieur du territoire de Thau, au delà des actions impulsées par le SMTB, dans d'autres lieux et auprès d'autres groupes sociaux que les arènes institutionnelles du Scot. Les représentations

continuent ainsi à se transformer, se diversifier et se compléter par des opérations de traduction successives.

Nous donnons ci-dessous l'exemple d'une reprise des cartes de l'urbanisation dans des blogs tenus par de simples habitants du territoire, ouvrant ainsi de nouveaux lieux de visibilité et de pluralité de points de vue dans l'espace numérique du territoire de Thau. L'insertion d'hyperliens par les auteurs de ces blogs permet de retrouver les informations sources sur le site du SMBT et de se référencer entre eux (blogroll). Ces blogs opèrent ainsi des médiations entre les espaces collaboratifs du processus de production technique du Scot et l'espace public local en invitant les internautes à prendre connaissance des produits médiatiques, à s'en faire leur propre opinion et à en débattre.

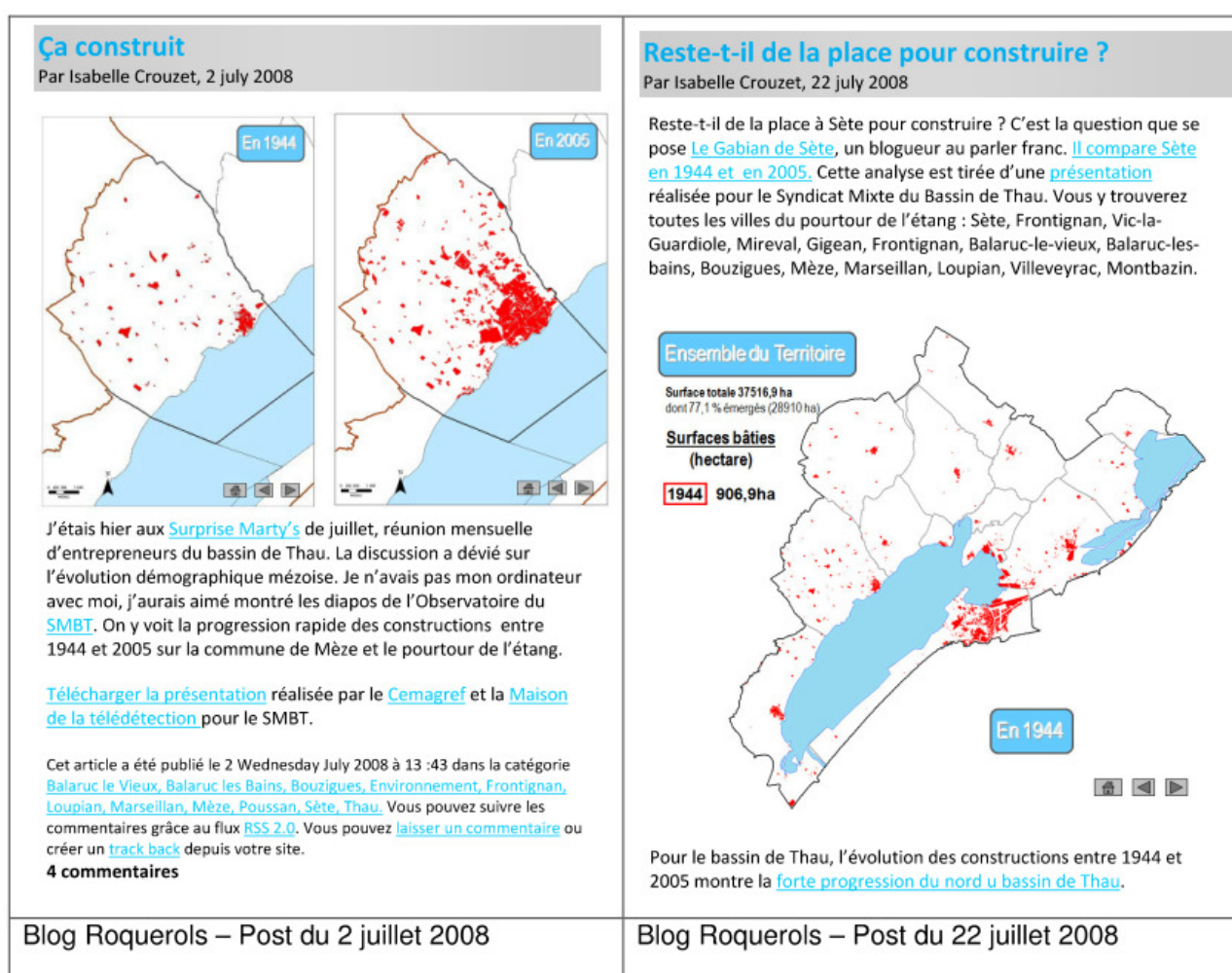


Figure 54 : Médiation des représentations de la croissance urbaine par des blogs locaux

Le texte ci-dessous est tiré d'un post sur le blog du « Gabian de Sète » (16 juillet 2008) sur lequel figuraient également les cartes de l'étalement urbain de Sète en 1944 et en 2005 :

« SETE, plus rien à construire ?

C'est la question qu'on se pose en regardant les images qui suivent,

tirées d'un document édité par le [Cemagref](#) et la [Maison de la télédétection](#) pour le SMBT.

Voilà un document très intéressant, trouvé sur l'excellent blog de [Roquerols](#) : [Télécharger la présentation](#) complète qui reprend le même type d'info pour tout le bassin de Thau !

L'étude a été commanditée par le SMBT. Il est intéressant d'en connaître l'analyse faite par ces organismes, sans remettre en cause l'honnêteté, bien sûr, et continuer à forger son propre avis ».

Ces informations postées sur les blogs ont constitué ensuite autant de traces dans l'espace numérique et amènent parfois à des commentaires d'internautes, prolongeant ainsi sur le web l'expression de points de vue et les échanges qui se sont produits dans les réunions publiques en face à face. Comme le montrent les quelques extraits de commentaires ci-dessous pris sur les deux blogs cités, les blogs ont offert la possibilité de réhabiliter d'autres registres d'expression que la cohérence logique et la rationalité technique qui ont dominé les interventions en réunion publique. Ils traduisaient par exemple des émotions, des interrogations, des histoires vécues, des points de vue. En voici deux extraits :

« Sète n'est elle pas un cas particulier en raison de sa géographie particulière et donc des limites du foncier disponible ? Enfin, moi, j'dis ça, j'dis rien... »

« Je tombe souvent dans des conversations qui traitent de l'afflux de nouveaux arrivants sur l'étang de Thau face au défi de le préserver. L'ironie, c'est que ce sont très souvent des personnes qui sont installées depuis peu de temps ici qui s'y intéressent. "Maintenant que je suis là, dans mon pavillon, halte à l'étalement, halte au béton ! C'est pour un environnement préservé que je me suis installé ici." »

X.5.2.3. Diffusion à l'échelle intercommunale des représentations de l'étalement urbain

L'analyse du contenu des autres documents de planification à l'échelle intercommunale de Thau (schéma d'aménagement et de gestion des eaux, Natura 2000) en cours d'élaboration durant la même période montre la diffusion et l'appropriation des éléments de diagnostic et des choix d'orientation dans d'autres espaces collaboratifs et d'autres produits médiatiques.

Ainsi, des données sur l'étalement urbain tirées du Scot ont été reprises dans le schéma d'aménagement et de gestion des eaux lors d'un travail de prospective mené en 2010 sur le futur de la gestion de l'eau. Les taux de croissance démographique et d'urbanisation déterminés dans le

projet d'aménagement du Scot ont servi comme données de cadrage pour estimer l'évolution des besoins en eau du territoire (figure 55).

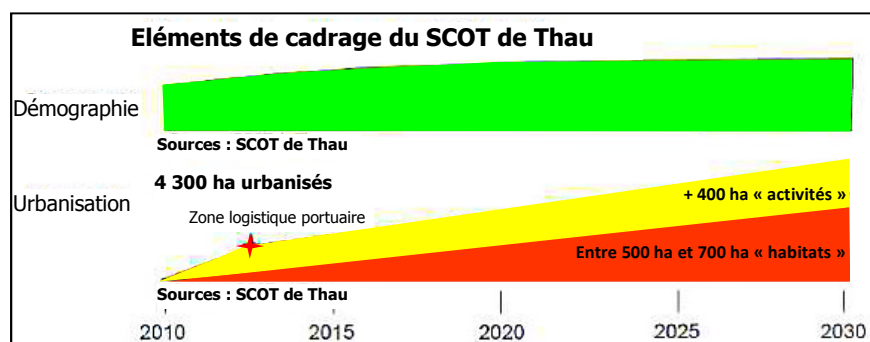


Figure 55 : Circulation et transformation des représentations sur l'étalement urbain (SMBT, 2011, p.77)

Les cartes et interprétation de l'étalement urbain se retrouvent aussi dans le document d'état des lieux Natura 2000 (SMBT, 2010a, p.77-80).

Cette circulation de représentations entre les Distic des différents instruments de la planification du territoire de Thau s'explique par la volonté locale d'intégrer les politiques publiques à l'échelle du territoire. La cheville ouvrière de ce travail de médiations multiples est le SMBT, à la fois par le modèle de gouvernance général qu'il a établi au départ, créant ainsi des situations de communication favorables à l'intégration, et par des activités au quotidien de mise en circulation transversale d'informations. Le fait que ces différents instruments soient depuis 2005 portés et animés par des ingénieurs réunis au sein d'une même équipe, puis débattus régulièrement avec les élus au sein de la commission des maires, constitue l'explication principale du niveau d'intégration technico-politique qui a pu être atteint.

X.5.2.4. Percolation des représentations vers des Distic à l'échelle communale

Les représentations de l'étalement urbain et les apprentissages liés réalisés à l'échelon du territoire de Thau se sont également propagés à l'échelon communal grâce à l'apparition de nouvelles scènes d'apprentissage collectif liées à des instruments de planification et de développement : les Plans Locaux d'Urbanisme communaux et surtout les agendas 21 (initiés à partir de la fin 2008 sur les six communes de la Communauté du Nord Bassin de Thau).

Plusieurs acteurs ont opéré des opérations de médiation entre ces deux échelles :

- Les maires qui ont pu développer depuis 2006 une compréhension fine et partagée du territoire de Thau à l'échelle intercommunale. Confiants dans leur légitimité et leur expertise intercommunale (directe et à travers le réseau des techniciens de Thau qu'ils savent pouvoir

mobiliser), ils ont pu la transposer à l'échelon de leur commune en imposant dans les cahiers des charges des Plans Locaux d'Urbanisme et agendas 21 de remobiliser les connaissances produites à l'échelon intercommunal. Ils se sentaient également capables de maîtriser dans l'espace public local la question de la place de leur commune dans l'intercommunalité et les enjeux associés, donnant ainsi du sens aux orientations qui seraient prises à l'échelon communal. Ces processus locaux ne pouvaient que renforcer leur pouvoir politique vis à vis de la population communale d'où ils tirent leur légitimité démocratique.

- Les ingénieurs du SMBT qui ont fourni des éléments de connaissance aux bureaux d'études et sont directement intervenus lors de réunions publiques et dans des groupes de travail avec les élus locaux et des habitants.
- Les associations d'éducation à l'environnement de Thau, qui se sont regroupées en 2008 au sein du CPIE. Plusieurs personnes ont en effet participé à la vulgarisation des travaux du Scot et du Sage auprès de groupes socioprofessionnels, du grand public et des scolaires. Ces mêmes structures ont été remobilisées par les communes pour animer les agendas 21, facilitant ainsi la valorisation des acquis cognitifs dans ces nouvelles scènes d'apprentissage collectif.
- La PQR et les journaux municipaux, en produisant régulièrement des articles sur les agendas 21 et les Plans Locaux d'Urbanisme, permettant ainsi de faire connaître aux lecteurs l'existence de ces projets en les invitant à s'y engager.

Des médiations cognitives et symboliques ont donc opéré dans ces espaces hybrides entre les échelons intercommunal et communal.

Nous montrons dans la figure ci-dessous l'exemple de la commune de Balaruc Le Vieux où un bureau d'études a réutilisé la base de données de l'étalement urbain dans le cadre de la révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune. Ce travail technique de diagnostic communal a lui-même été repris dans l'espace public local en faisant l'objet d'un article dans le journal municipal distribué à tous les foyers. Cet article combine le rendu cartographique dérivé du diaporama de l'étalement urbain du Scot à une mise en récit de l'histoire de l'urbanisation du village. A côté de représentations techniques a été réalisée ainsi une opération de construction symbolique par des « *mises en mots* », pour ordonner des éléments épars dans le temps et dans l'espace en les configurant dans une histoire qui donne du sens et développe une mémoire collective.

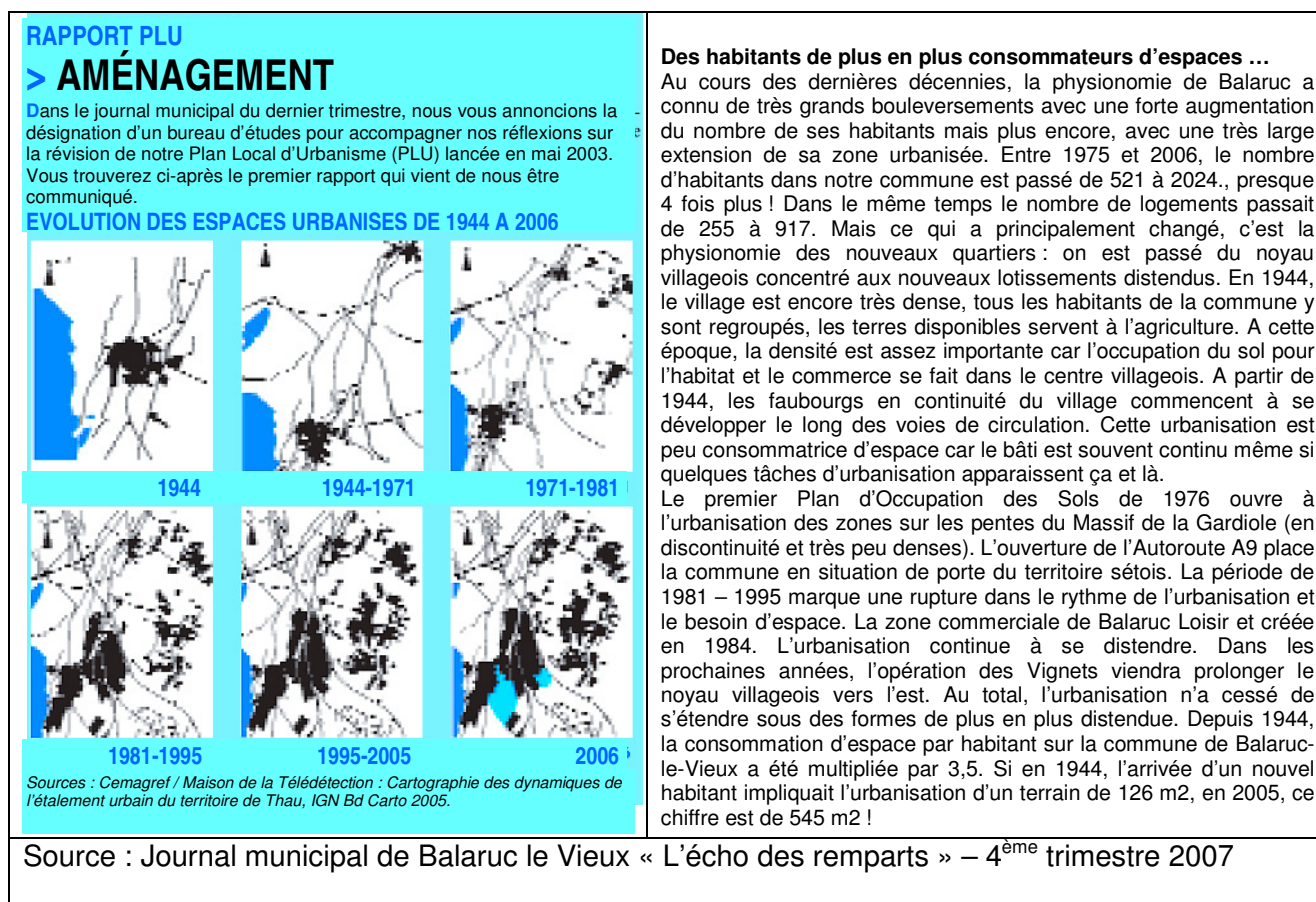
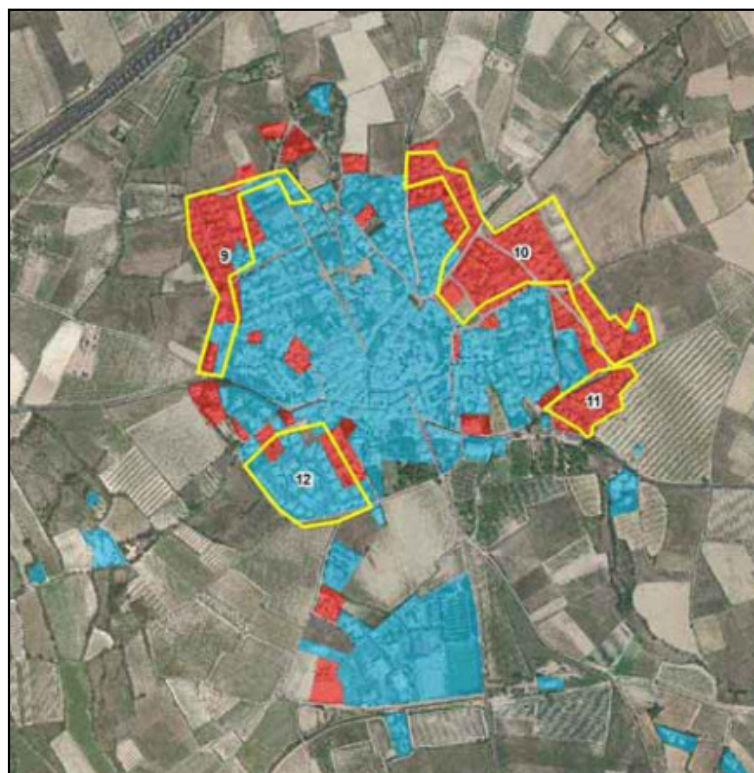


Figure 56 : Mise en récits des représentations spatiales de la croissance urbaine

X.5.2.5. Des éléments de preuve et d'expertise pour s'affirmer vis-à-vis de l'Etat

Les représentations spatiales de l'étalement urbain et l'expertise développée sur ce sujet par le SMBT ont joué un rôle crucial au moment de la négociation entre les collectivités de Thau, l'Etat et les professionnels de la lagune pour choisir entre le maintien du Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), établi et contrôlé par l'Etat depuis 1995, ou son remplacement par un volet maritime ajouté au Scot et placé sous la responsabilité des élus du territoire de Thau. En 2008, au moment du bilan du Schéma de Mise en Valeur de la Mer défendu par les services de l'Etat, le SMBT a pu faire valoir sa propre analyse des limites de cet instrument de régulation en appuyant son argumentation d'éléments de preuve (*F 4.5. Objectiver les dires d'acteurs, F.5.4. Comparer, négocier, convaincre, choisir*) à l'aide de représentations spatiales produites à partir de la base de données de l'étalement urbain (figure 57).



En bleu : les zones urbaines antérieures au SMVM
En rouge : les zones urbaines postérieures au SMVM
En jaune, construction dans les zones naturelles ou agricoles du SMVM

Figure 57 : Evaluation du Schéma de Mise en Valeur de la Mer (source : (SMBT, 2008, p.45)

Comme nous le verrons plus loin, l'évaluation du Schéma de Mise en Valeur de la Mer a constitué un tournant dans le développement du territoire de Thau car elle a convaincu le préfet des capacités d'expertise et d'autonomie du territoire. La décision a alors été prise de remplacer le SMVM par un volet maritime du Scot géré directement par les élus de Thau. Les représentations spatiales de l'étalement urbain superposées au SMVM et les actes de langage associés ont joué un rôle clé dans cette reconnaissance par l'Etat de la capacité du territoire à prendre son avenir en main (*F 4.3. Légitimer des acteurs institutionnels*).

X.5.2.6. Médiations au sein du Distic sur l'élaboration du projet d'aménagement du SCOT

Après la première phase du Scot consacrée au diagnostic et très largement ouverte à la consultation, la deuxième phase portant sur l'élaboration du projet d'aménagement s'est essentiellement déroulée au sein d'espaces collaboratifs réservés aux élus et ingénieurs du SMBT avec l'appui de bureaux d'étude, en particulier dans le cadre de la commission des maires. Cette deuxième phase du cycle de décision a marqué une reprise en main forte du processus de planification par le politique vis à vis de la sphère technique car elle impose de prendre des orientations stratégiques fondées sur une vision politique à l'échelle intercommunale. Une deuxième

raison propre au territoire de Thau était liée à la reconfiguration du pouvoir politique après les élections municipales de 2008 au sein de la CABT et des communes membres. Le maire de la ville principale, Sète, également président de la CABT et du SMBT, avait perdu la présidence de la CABT au profit du maire de Frontignan qui était déjà chargé du projet d'aménagement. Une nouvelle carte des couleurs politiques s'était redessinée avec un changement de maire dans deux communes. Les alliances internes et externes au territoire de Thau se sont ainsi reconfigurées. Le style de gouvernance a évolué au sein de la CABT en passant d'une approche pragmatique des affaires publiques appuyée par l'expertise technique vers une approche plus politique, nécessitant des alliances et des compromis avec les petites communes.

Des représentations pour construire un accord négocié sur la maîtrise de l'urbanisation

Le cadre de référence à l'œuvre dans cette phase est devenu celui de la négociation au sein du cercle restreint des acteurs traditionnels de la décision (élus, cadres techniques, bureaux d'études). Comme l'ont montré les témoignages d'élus lors des interviews et l'analyse du corpus documentaire, les choix stratégiques en matière de répartition spatiale de l'urbanisation future ont fait l'objet de débats approfondis au cours de neuf réunions de la commission des maires étalées dans le temps (dernier trimestre 2007 puis dernier trimestre 2008 et début 2009, avec une interruption en 2008 liée aux élections municipales et à la décision d'engager un volet maritime à la place du Schéma de Mise en Valeur de la Mer).

Les représentations spatiales ont été au cœur de cet apprentissage collectif pour structurer la construction progressive d'un accord à l'échelle intercommunale. Elles ont servi au départ à proposer et à débattre des orientations fondamentales qui figureraient dans le projet d'aménagement en repartant des acquis dégagés lors du diagnostic et validés lors d'un séminaire des élus et de leurs techniciens en juin 2007 : principe d'un Schéma de Cohérence Territoriale à fort engagement environnemental, taux de croissance résidentiel ramené à 1,3% par an pour les 10 années à venir (contre plus de 2 % pour les vingt années passées), modulation spatiale des densités de développement résidentiel en fonction des priorités environnementales et en jouant sur les formes urbaines (*F5.1. Valider le diagnostic de la situation, les enjeux*).

Les cartes ont aussi été utilisées pour présenter des scénarii de spatialisation de la croissance résidentielle entre les différentes communes (*F.2.2. Construire des scénarios*). Les actes de langages associés aux cartes par les techniciens visaient à atténuer leur « *effet de vérité* » en insistant sur le fait qu'elles étaient dans cette phase du processus de simples supports visuels, ouverts et amendables, pour explorer des hypothèses. Les présentations par les bureaux d'étude alternaient avec des tours de table pour permettre à chaque élu d'exprimer son point de vue. Les finalités de ces cartes ont finalement été interrogées par les maires. Certains craignaient qu'elles deviennent prescriptives et imposent une hiérarchisation de l'urbanisation en faveur d'un futur cœur

urbain au sud au détriment des communes de la CCNBT. D'autres soulignaient qu'elles visaient surtout à marquer une intention politique forte de reprise en main par les élus pour contrôler l'urbanisation future en renforçant des centralités à la place d'une urbanisation diffuse autour de chaque village. Il s'agissait selon eux d'adresser un message clair aux promoteurs immobiliers.

Face aux blocages soulevés par les cartes produites par les bureaux d'étude, les ingénieurs du SMBT ont ensuite rencontré séparément les maires des différentes communes pour traiter spécifiquement leurs préoccupations, lever des ambiguïtés et trouver des ajustements locaux. A l'issue de cette étape, les élus ont finalement validé le principe que le Schéma de Cohérence Territoriale soit rédigé en cartographiant les orientations de développement avec une approche par secteur géographique, à l'image du Schéma de Cohérence Territoriale de l'agglomération montpelliéraine, cité comme une référence dans le milieu des collectivités territoriales. Le pré-projet d'aménagement a finalement été validé à l'unanimité en janvier 2008 ainsi que la version finale du document intitulé « *un projet pour le territoire de Thau* » en février 2009. Nous reviendrons plus loin sur le contenu de ce projet quand nous analyserons l'émergence et l'autonomisation du territoire de Thau à travers notamment le concept de « projet de territoire ».

Les cartes à la page suivante insérées dans le document du projet d'aménagement constituent la synthèse du processus décisionnel décrit précédemment et acte l'accord qui s'est progressivement dessiné pour maîtriser la croissance démographique. Elles représentent une volonté politique partagée (*F 5.5 Traduire un accord, une intention politique*) à l'échelle intercommunale qui engage de manière différenciée chacune des communes membres. La deuxième carte représente en particulier le concept de « triangle urbain central » entre Sète, Frontignan et les deux villages de Balaruc, au cœur du projet de territoire exprimé dans le projet d'aménagement.

L'affirmation symbolique d'une vision politique pour le territoire

Ces cartes symbolisent un moment particulier de production spatialisée d'un projet pour le territoire de Thau où se jouent des changements majeurs de représentations et d'argumentaires. L'image d'une nouvelle volonté politique à l'échelle de l'ensemble du territoire se dégage de cette spatialisation. Elle constitue un signal vers l'Etat et les territoires voisins, en particulier l'agglomération de Montpellier, sur l'émergence et la légitimation d'une intention politique pour organiser et maîtriser le développement, tout en donnant à voir le projet de manière saisissante. Comme nous le verrons plus loin, la relation de communication avec ces interlocuteurs va s'en trouver modifiée en renforçant le territoire de Thau dans son statut de protagoniste, capable d'échanges, de discussions et même d'oppositions (Herbaux et Bertacchini, 2006). Le sens d'une politique de développement, basée sur la maîtrise de la qualité environnementale et la solidarité entre les communes au sein du territoire, apparaît aussi dans les actes discursifs qui vont accompagner ces productions spatialisées.

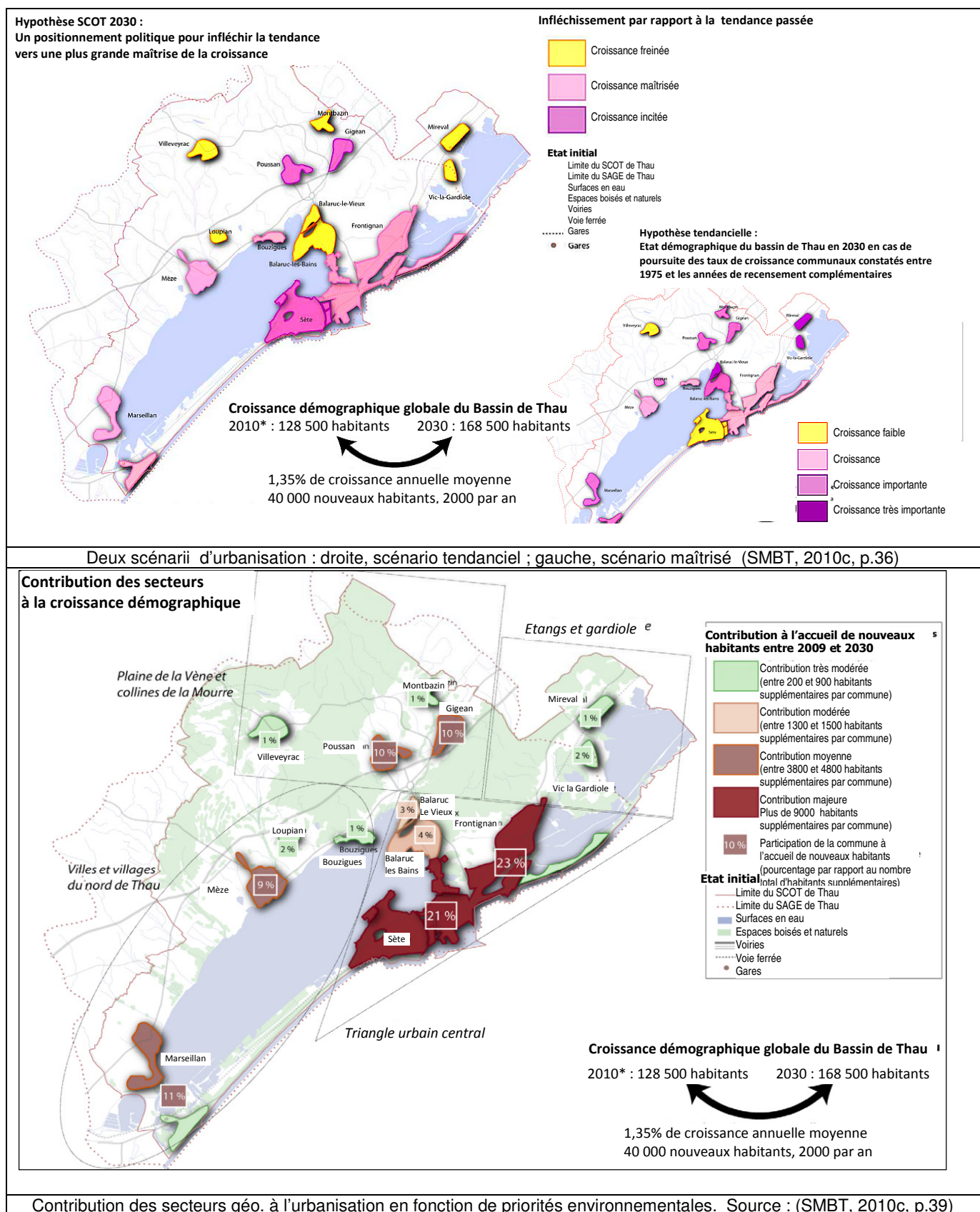


Figure 58 : Des représentations spatiales pour acter une intention politique partagée

X.5.2.7. Circulation des représentations de l'étalement urbain de Thau en dehors du territoire

Les représentations spatiales de l'étalement urbain de Thau ont aussi circulé à l'extérieur en étant repris par de acteurs qui en ont pris connaissance par des moyens multiples (consultation du site Web, rencontres techniques ou scientifiques avec des acteurs de Thau, ...).

On retrouve par exemple ces représentations dans un rapport de chercheurs universitaires sur la question de la métropolisation montpelliéraine (Volle, Viala et al., 2010a). Toujours dans le contexte régional, le réseau des enseignants en géographie de l'académie utilise régulièrement le diaporama de l'étalement urbain de Thau comme support pédagogique auprès des lycéens. Dans la communauté nationale des professionnels de l'aménagement, l'exemple de Thau est repris par un centre technique de référence, le CERTU¹³⁶, pour illustrer le rôle des systèmes d'information géographique comme outil de concertation et d'aide à la décision.

X.5.2.8. Conclusion

La production de la cartographie de l'étalement urbain qui a été présentée ici constitue un exemple archétypique du déploiement d'un dispositif de quantification destiné à traiter une situation problème.

L'étalement urbain constitue l'un des principaux enjeux sur le territoire de Thau, sinon le principal. Par contre, il s'agit d'un phénomène diffus dans le temps et dans l'espace, particulièrement complexe du fait de la multiplicité des facteurs explicatifs et des effets générés. Il était considéré jusque là par les élus comme difficilement appréhendable et ingouvernable.

La quantification de ce phénomène a permis avant tout de cadrer et de simplifier cette réalité complexe en réduisant les incertitudes (*F 1.2. Représenter la complexité*). Pour ce faire, une série d'opérations d'objectivation a été menée en suivant les étapes décrites par la sociologie de la quantification (cf. § VII.1.5.1 p.141) :

- la mise en nombre (observations numériques multitudes du territoire présentes dans les cartes d'archive et l'ortho-photographie),
- la mise en variables (catégorisation du phénomène de l'étalement urbain par la création d'une nomenclature),
- la mise en cartes (délimitation spatiale et catégorisation des objets urbains),
- la mise en modèles (indicateurs quantitatifs exprimant des relations entre les variables, simulation de l'extension urbaine en 2020),

¹³⁶ CERTU : Centre d'Etude sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme – Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement
<http://www.ouils2amenagement.certu.fr/v-un-outil-de-concertation-et-d-a473.html>

- la mise en mots (le rapport d'étude, les postes de légende des cartes, les récits de l'urbanisation des villages, les discours des techniciens et des élus, les débats avec les autres acteurs et la population, les dialogues sur les blogs).

Les représentations qui ont ensuite circulé dans différents Distic (commission des maires, groupes techniques, exposition et réunions publiques, blogs locaux, ...) et les actes de communication qu'elles ont suscité ont contribué à établir tout d'abord une compréhension partagée des dynamiques de l'urbanisation et de ses enjeux. L'étalement urbain est progressivement passé chez un ensemble d'acteurs hétérogènes (élus, techniciens, architectes/urbanistes, habitants) d'un phénomène flou et inexorable, sans responsables vraiment identifiés, à un objet signifiant et partagé qu'il devenait possible de gérer. Un cadre de référence analytique s'est petit à petit créé et institutionnalisé au sein d'un réseau de plus en plus large, rendant possible le pilotage de l'action publique (*F 3.9. Créer une communauté épistémique*).

Les élus et les techniciens ont alors pu identifier des mesures correctives possibles (densification, nouvelles formes urbaines) et des orientations stratégiques et opérationnelles pour réguler le phénomène. Une fois retranscrites dans le projet d'aménagement du Schéma de Cohérence Territoriale (et aussi dans le schéma d'aménagement et de gestion des eaux), ces orientations ont permis de dégager un horizon symbolique de sens que ces mêmes élus ont été en mesure d'exprimer et de défendre auprès de leurs administrés et vis à vis de l'extérieur (*F4.7. Créer une communauté de destin*).

Enfin, le remplacement du Schéma de Mise en Valeur de la Mer par un volet maritime et la traduction réglementaire du projet d'aménagement du Scot ont doté les acteurs de Thau d'une capacité opérationnelle à réguler eux-mêmes la croissance urbaine (*F 6.4. Créer une communauté d'action*).

Dans les processus informationnels et communicationnels qui ont conduit à l'émergence de ce nouvel objet de gestion partagé collectivement, les représentations spatiales ont rempli des fonctionnalités multiples relevant des six grandes catégories identifiées précédemment. Elles ont accompagné des médiations entre plusieurs mondes propres et entre différents échelons territoriaux.

L'émergence de ce nouveau cadre de référence pour les acteurs du territoire a résulté d'une triple traduction :

Verticale tout d'abord, en adaptant à l'échelle du territoire de Thau les modalités de description et de catégorisation de l'urbanisation spécifiées au niveau national dans les sphères technocratiques de l'urbanisme et de la planification.

Horizontale ensuite en diffusant et en mettant en débat à l'échelon intercommunal des représentations d'un nouveau problème public.

Verticale à nouveau entre l'échelle du territoire de Thau et le niveau communal dans le cadre de l'élaboration de Plans Locaux d'Urbanisme et d'agendas 21. Ainsi, si le Schéma de Cohérence Territoriale, comme instrument règlementaire générique, a imposé normativement dès le départ aux élus l'enjeu de la maîtrise de l'étalement urbain, sa réification sur le territoire de Thau à travers les opérations de formalisation par la cartographie, puis de débat dans des scènes multiples, a permis sa véritable mise à l'agenda politique local (*F 5.2. Choisir les problèmes à traiter*).

X.5.3. La maquette physique en 3D : une Antic aux multiples médiations

Si l'heure est aux NTIC et à la généralisation des maquettes numériques en 3D dans les opérations d'aménagement urbain (Chardonnel, Feyt et al., 2003) (Bailleul, 2008), la maquette physique en 3D pourrait quant-à elle être qualifiée d'Antic (Ancienne Technique de l'Information et de la Communication tellement son usage remonte loin dans le temps, comme le montre Michel Warmoes dans son ouvrage sur le musée des plans reliefs (Warmoes, 1997), et paraît aujourd'hui désuet dans notre contexte technologique. Pourtant, comme nous l'avons souligné plus haut dans l'analyse des guides méthodologiques sur la concertation, ce média est largement utilisé dans des pays en développement pour accompagner des approches ascendantes de développement territorial (Rambaldi et Callosa-Tarr, 2002).

Dans le cadre du groupe méthodologique chargé de concevoir le processus participatif sur Thau auquel nous avons participé, il a été finalement décidé en 2006 d'utiliser ce type de média pour accompagner de futurs dispositifs de médiation qui seraient mis en place tout au long de la période de planification territoriale. De leur côté, des associations d'éducation à l'environnement sur Thau, également partenaires du SMBT, avaient déjà mené des expériences avec des maquettes. De là a émergé un groupe de projet multi-organismes qui a conçu le procédé de fabrication des maquettes en l'adaptant du guide méthodologique cité plus haut (*ibid*).

Les différentes étapes de fabrication sont illustrées en annexe 2.

Quatre maquettes au total ont été produites. Elles ont été fabriquées en liège (projection à l'échelle des courbes de niveau stockées dans un système d'information géographique, traçage sur les plaques de liège, découpage, superposition et encollage sur un support en bois) puis habillées de différentes manières (fond blanc ou informations thématiques retranscrites par projection à l'échelle de données stockées dans un système d'information géographique puis peintes). Elles sont complétées par des accessoires variés. Leurs caractéristiques sont détaillées et illustrées dans le tableau et la figure ci-dessous.

| N° | Echelle | Taille (m) | Zone | Habillage | Accessoires |
|----|----------|-------------|--------------------------|---|---|
| 1 | 1:25 000 | 1,6 m x 0,8 | Territoire de Thau | Peinture blanche magnétique | - Chevalet |
| 2 | 1:25 000 | 1,6 m x 0,8 | Territoire de Thau | Eléments cartographiques colorés peints (occupation du sol, limites administratives, routes, cours d'eau) | - Petites pièces amovibles désignant des lieux de vie ou d'activités - Maquettes thermo-formées de territoires englobants |
| 3 | 1:50 000 | 0,8 m x 0,5 | Bassin versant générique | Eléments cartographiques colorés | - Poire de remplissage d'eau - Petites pièces amovibles représentant un réseau d'eau urbain (canalisations, réservoir, prises d'eau, usine de potabilisation, ...) |
| 4 | 1:5 000 | 1,6 m x 1,6 | Commune de Villeveyrac | Eléments cartographiques colorés peints ou codés par des épingles ou des fils (occupation du sol, limites administratives routes, cours d'eau, réseau d'irrigation) | Support horizontal Occupation du sol représentée au 1 :5 000 sur une feuille plastique transparente et amovible |

Tableau 19: Caractéristiques des maquettes physiques en 3D



Figure 59 : Illustration des quatre maquettes produites

X.5.3.1. Analyse sémiotique des maquettes

Les maquettes renvoient à une diversité de signes, à la fois du fait de certaines caractéristiques intrinsèques de ces médias, mais aussi en vertu de la manière dont elles sont agencées avec les autres pièces des Distic qui les mobilisent, et enfin, en fonction de ce que les individus ou groupes en font dans les situations concrètes de communication.

Contrairement aux cartes sur papier ou sur écran qui restent aplaties dans un plan à deux dimensions, la maquette physique se distingue par ses volumes, par la matière qu'elle renferme. Elle donne l'impression qu'une partie de l'espace physique réel a été prélevée puis réduite et enfin amenée dans un lieu d'exposition ou de débat. Cette épaisseur et cette relation directe avec les formes du monde physique, pris dans sa réalité de premier ordre pour reprendre les termes de Watzlavik (1978), confèrent ainsi aux maquettes une valeur indicielle, au sens sémiotique de Peirce, que n'ont pas les cartes. Cette valeur indicielle est renforcée dans le cas des maquettes 1, 2 et 4 car elles renvoient chacune à un territoire singulier, celui de Thau (1 et 2) et celui de la commune de Villeveyrac (4). Ce n'est pas le cas de la maquette 3 qui représente un bassin versant générique.

Sur la maquette 2, le territoire de Thau est délimité par le contour agrégé des deux intercommunalités, l'extérieur étant peint de manière uniforme alors que des teintes sont utilisées en interne pour représenter certains types d'occupation du sol. Au niveau symbolique, ce choix offre une vision unifiée du territoire de Thau, libéré de ses limites politico-administratives internes, qui se différencie de l'environnement extérieur. La maquette exprime ainsi la territorialité de Thau en symbolisant l'intériorité et l'extériorité, l'identité et l'altérité. Le territoire de Thau se réifie à travers la maquette et devient un objet tangible, transporté dans plusieurs Distic, autour duquel peuvent se structurer des actes de communication multiples.

Les maquettes physiques en 3D et à l'échelle se caractérisent aussi par un très faible niveau d'abstraction dans l'échelle d'iconicité de Moles, du fait de la forte ressemblance géométrique entre le référent et le signifiant, au rapport d'échelle près.

Les ajouts d'éléments (peinture de l'occupation du sol, fils de couleur pour représenter les réseaux, étiquettes des noms des villes et villages, légende, titre, textes explicatifs, pièces amovibles à positionner sur la maquette) font des maquettes des médias poly-sémiotiques offrant une multiplicité de signes allant bien au delà d'un simple rapport d'analogie avec le référent.

Par leur matérialité spécifique, les maquettes élargissent aussi la gamme des sens mobilisables dans la capture des signes : visuel, tactile, kinesthésique, auditif. Complétées par des accessoires, elles offrent donc une diversité de rencontres physiques, d'expériences corporelles : parcourir, explorer, toucher, manipuler, favorisant ainsi « *l'émergence d'une pensée réflexive* » (Verhaegen, 2003, p.58).

Ce rapport à l'objet physique est souligné par une des animatrices :

« Les gens ont envie de toucher. En plus, on avait mis en place un système d'animation qui obligeait les gens à toucher. Ça crée une proximité, après je ne sais pas ce qui se passe ensuite dans la tête des gens au moment où il touche la maquette, mais il y a un rapport qui est tactile souvent. A l'inverse, on peut avoir des réactions de type « on est au musée », alors les gens regardent comme si ils sont au musée ». E45-IT-T

Les maquettes évoquent les souvenirs ludiques des modèles réduits de l'enfance, par leur esthétisme et leurs dimensions, renvoyant ainsi aux registres affectif et symbolique : *« ... il semble bien que tout modèle réduit ait vocation esthétique – et d'où tirerait-il cette vertu constante, sinon de ses dimensions même ? »* (Lévi-Strauss, 1962, p.37).

De plus, elles présentent un côté rassurant car elles permettent d'appréhender le général avant le particulier, la vue d'ensemble avant les détails, donnant ainsi la sensation de dominer le territoire du fait de l'échelle réduite : *« ...pour connaître l'objet réel dans sa totalité, nous avons toujours tendance à opérer depuis ses parties. La résistance qu'il nous oppose est surmontée en la divisant. La réduction d'échelle renverse cette situation : plus petite, la totalité de l'objet apparaît moins redoutable ; du fait d'être quantitativement diminuée, elle nous semble qualitativement simplifiée »* (Lévi-Strauss, *op.cit.*, p.38).

Enfin, leur matérialité et leur mise en scène sur une table à mi-hauteur permet à l'observateur de circuler autour de la table, de se pencher et de se redresser, de jouer avec les conditions d'éclairage pour observer les ombres portées, obtenant ainsi une multitude de vues à partir du même artefact, une multitude de signifiants pour un même référent.

X.5.3.2. Des artefacts cognitifs aux affordances spécifiques

Si l'on considère les maquettes comme des artefacts cognitifs au sens de Norman, à savoir *« un outil artificiel conçu pour conserver, exposer et traiter l'information dans le but de satisfaire une fonction représentationnelle »* (Norman, 1993b), elles deviennent alors des partenaires de l'utilisateur en prenant en charge une partie de l'activité cognitive qui a cours dans l'usage. Par leurs caractéristiques sémio-pragmatiques, elles permettent (afford) certains usages spécifiques. Elles détiennent le pouvoir de moduler, d'orienter, la posture cognitive a priori du visiteur.

Le côté ludique de l'objet et rappelant les souvenirs d'enfance confère à l'objet un pouvoir d'attractivité particulièrement élevé. Les témoignages des animateurs qui ont utilisé les maquettes et l'analyse a posteriori des enregistrements vidéos de plusieurs événements (séminaire des élus, exposition itinérante et festival de Thau pour le Schéma de Cohérence Territoriale salon conchylicole) confirment ce pouvoir d'attraction, quels que soient les individus (enfant, jeune, adulte,

personne âgée), les groupes sociaux (famille, amis, collègues, visiteurs qui se rencontrent), les statuts (grand public, techniciens territoriaux, élus, professionnels, journalistes).

« Lors du séminaire des élus, cela les a interpellé. C'est la première fois qu'ils voyaient un objet concret qui parlait du territoire de Thau. Je me rappelle qu'il y avait un arrêt systématique devant la maquette qui était bien positionnée ». E45-IT-T

Ces caractéristiques contribuent aussi à désinhiber les plus jeunes comme le fait remarquer une animatrice de l'exposition du Schéma de Cohérence Territoriale :

« Ce qui m'a marqué, c'est les enfants qui étaient très réactifs avec la maquette car c'était un énorme jouet pour eux ». E45-IT-T.

Par ses dimensions et son positionnement sur une table, elle autorise aussi une situation de communication particulière entre le visiteur et l'animateur, permettant une décentration des deux personnes vers l'objet, plutôt qu'une situation de face à face plus déstabilisante.

« C'était un espace de rencontre avec le visiteur. Ne serait-ce que le fait que ce soit un objet de un mètre de large qui te sépare du visiteur, ça le rassure, c'est bête hein. C'est vraiment un espace devant, autour duquel on va pouvoir se relaxer, autour duquel le visiteur va pouvoir exprimer ses frustrations, ses attentes, ses interrogations ». E45-IT-T

« C'est aussi un espace et ça permet de créer une proximité avec le visiteur, ce qui est pas facile à établir, franchement, pas toujours en tout cas, donc ça crée un prétexte, voilà, que ne créerait pas du tout une carte qui est sur un modèle type conférence. On n'est plus dans un rapport face à face ». E45-IT-T

« Je me souviens d'un monsieur à Frontignan qui disait « oui, oui, je passe en coup de vent, je passe en coup de vent », il y a des gens comme ça qui arrivent, qui prennent peur face aux panneaux d'expo et finalement, on les garde autour de la maquette, et puis finalement, il est resté une bonne grosse demi-heure à discuter avec moi autour de la maquette car il avait devant lui ce territoire qu'il n'avait jamais vu sous cet angle-là et donc, cela intrigue ». E45-IT-T

« Pour mon travail d'animateur, ça ouvre des champs de discussion, mais c'est plus dans la discussion qui suit après l'animation que je découvrais plus quelle était la sensibilité des gens ». . E45-IT-T

Une autre affordance de ces maquettes est de décharger l'utilisateur de la tâche cognitive de représentation du relief qui nécessite de manipuler des symboles sur les cartes (courbes de niveau, ombrés, altitude des points géodésiques) en la remplaçant par sa perception directe. La topographie des lieux suffit à comprendre immédiatement la notion de bassin versant et les contraintes

environnementales qui pèsent sur la lagune de Thau. Les explications supplémentaires de l'animateur(trice) accompagnées de gestes au dessus de la maquette viennent compléter la compréhension globale par le visiteur des contraintes imposées par la topographie sur la structuration, le fonctionnement et certains enjeux du territoire.

Pour l'animatrice, l'apport de la maquette en 3D par rapport à une carte à plat est aussi de gagner du temps :

« Cela permet une simplification de la description, ça raccourcit dans la description puisque j'ai la topographie. ... Par exemple, on a accueilli des BTS. On a mis la maquette et ça a été le support de l'introduction de la présentation. C'est simplificateur, en fait, d'emblée, on voit une organisation générale. On arrive beaucoup mieux à décrire l'organisation du territoire. Comme les gens ont pas de temps à perdre, pendant l'expo, c'était l'idéal ». E45-IT-T

La topographie représentée directement par le relief de la maquette présentait de son côté un intérêt didactique pour aborder les contraintes géomorphologiques de l'espace physique :

« J'abordais la question de la topographie puisqu'à mon sens, après c'est mon interprétation, car je crois qu'elle est importante dans le territoire d'hier et d'aujourd'hui. Le pincement des deux massifs, pour moi, c'est déterminant ». E45-IT-T

X.5.3.3. Des fonctionnalités multiples prévues et imprévues

Dans les parties théoriques sur les représentations et les dispositifs, nous indiquions que le « récepteur » n'était pas une cible passive réceptrice d'un message, mais un sujet doté de compétences communicationnelles et de ses propres représentations sociales, dont une partie portait sur une dimension spatiale, la territorialité de l'individu.

Pour les concepteurs des maquettes et plus largement des Distic dans lesquelles elles ont été insérées, les visiteurs ont toujours été considérés comme des sujets actifs, avec leurs compétences sociales, capables de développer une opinion sur les sujets traités, d'extérioriser leurs représentations, d'en discuter avec les animateurs ou d'autres visiteurs. L'émergence du sens viendra pour les visiteurs des échanges qu'ils feront avec les différentes pièces du dispositif, humaines et non humaines, mais aussi des autres expériences du sujet traité que le visiteur a déjà eu, ou aura, par d'autres médias en dehors du Distic. L'effet cumulatif dans le temps de différentes médiations sur un même territoire et sur un même sujet ou des sujets liés est ainsi un facteur d'apprentissage et d'évolution des représentations relatives à ce territoire.

Nous illustrerons ici les fonctionnalités des maquettes 1 et 2 quand elles ont été utilisées dans le Distic de l'exposition du diagnostic du Schéma de Cohérence Territoriale qui avait circulé pendant

deux mois à la fin 2007 sur sept communes du territoire. La figure ci-dessous montre l'insertion des deux maquettes dans l'agencement de l'exposition itinérante.

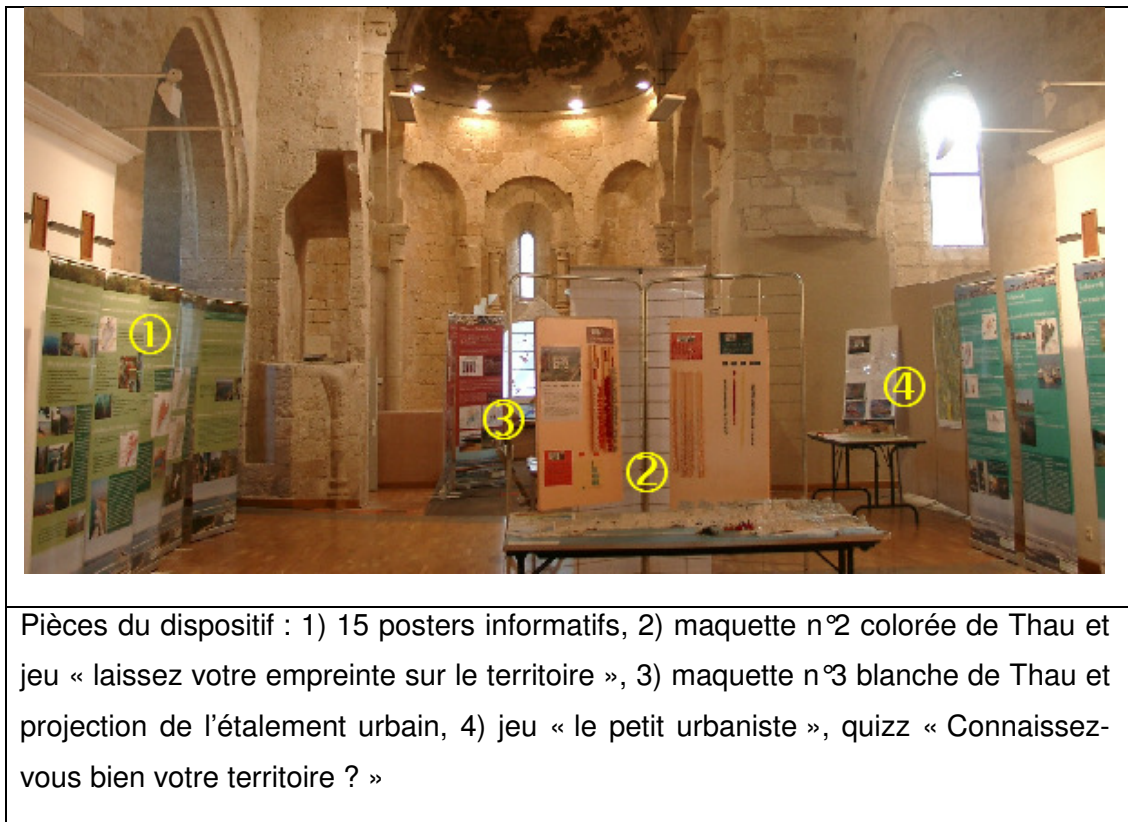


Figure 60 : Le Distic de l'exposition itinérante du diagnostic du Scot (08-09 2007)

La maquette 2 avait été conçue pour permettre aux visiteurs d'exprimer des éléments concrets de leur territorialité. Des pièces supplémentaires avaient été fabriquées pour permettre aux participants de situer leurs lieux de vie et d'activités.



Figure 61 : Situations d'usage des maquettes physiques en 3D (maquette n°2 colorée de Thau : haut gauche et droit, centre gauche, maquette n°1 blanche de Thau : centre droit, maquette n°4 colorée de Villeveyrac : bas gauche et droit)

L'analyse des situations d'interaction entre le visiteur et la maquette n°2 colorée du territoire de Thau montre un premier travail de repérage, matérialisé souvent par la désignation du doigt de certaines parties de la maquette et des échanges verbaux avec les voisins. Les petites cartes thermoformées des territoires englobant, fixées sur les bords de la maquette, aidaient aussi à ce travail de repérage.

Ainsi, une personne qui arrivait « cherchait sa commune ... ensuite, elle cherchait les communes qu'elle connaissait. En général elle connaissait tout le territoire. Ensuite venait la question « ah oui, il n'y a pas telle et telle commune » car beaucoup de gens

fonctionnent ici à une échelle plus large que le bassin de Thau, donc il y avait la recherche des autres territoires, des territoires annexes. En fait, c'était tout un travail de reconnaissance progressive. On élargit l'échelle, c'était important de mettre les cartes des territoires voisins à côté. ... Ici, c'est rare à part les retraités et encore que les gens restent sur le bassin de Thau. Les gens bougent beaucoup. Ils cherchaient des territoires qu'ils pratiquaient, alors à Marseillan, c'était Agde, à Sète, c'était Montpellier, ça dépend où se situent les gens, mais on a plusieurs zones d'influence. ... La première approche, c'était les communes, après il y avait les lagunes. Ah tiens, là c'est Thau, et ensuite on reconnaissait Ingril, on reconnaissait Vic aussi, et les grandes entités naturelles ». E45-IT-T

Ce repérage initial correspond à un travail d'ajustement cognitif entre les représentations que l'individu a du territoire, ses propres territoires vécus, et celle offerte par la maquette. Le sens émerge de cette rencontre d'autant plus facilement que la maquette présente des analogies fortes avec le référent (le plan physique du système territoire). La maquette 2 joue ici une fonction référentielle (*F 3.1. Servir de référentiel partagé*). Les pièces de l'activité « *laissez votre empreinte sur le territoire* » venaient compléter ce travail préalable de repérage. Il était demandé au visiteur d'épingler sur la maquette des pièces pour situer leur habitation, leurs lieux de travail et de loisir, les routes qu'ils empruntaient. Il s'appropriait ainsi le territoire en faisant le lien avec son quotidien. A partir de ces pièces positionnées par l'individu et par tous les visiteurs précédents, la discussion avec l'animateur pouvait s'orienter alors vers des sujets techniques du Schéma de Cohérence Territoriale tels que l'urbanisme, l'habitat, les formes urbaines, les déplacements et rentrer ainsi dans la compréhension de la complexité territoriale (*F 1.1. Représenter la complexité*).

« Comme il y avait pas mal d'éléments représentés sur la maquette, comme les noms, les routes, les tâches urbaines, plus la topographie, on pouvait vraiment aborder beaucoup de questions et je pouvais alors apporter des informations sur chacun de ces champs thématiques ». E45-IT-T

« Quand les gens me demandaient où allait passer la ligne TGV ou où allaient se produire de grands projets d'aménagement, c'était beaucoup plus simple de les positionner sur la maquette. Par exemple, car on parlait des options de raccordement de l'A9 sur la A75, c'était sur la maquette qu'on abordait ces sujets car c'était le plus simple. Donc, c'est quand même un support d'apprentissage ». E45-IT-T

Dans cette logique d'approfondissement analytique, la maquette servait de point d'aiguillage vers d'autres pièces du dispositif : les posters, la présentation animée de l'étalement urbain sur la maquette blanche n°1, le jeu du petit urbaniste pour aborder la question des formes urbaines.

La maquette colorée n°2 joue donc ici le rôle d'objet frontière (*F 3.3. Articuler des rapports au monde multiples*), au sens de Star et Griesemer (1989), entre des mondes sociaux hétérogènes qui se superposent partiellement : le territoire vécu et le territoire géré, l'habitant et le technicien, le visiteur et l'animateur, des visiteurs appartenant à des groupes sociaux-professionnels différents qui dialoguent. La structure standardisée de la maquette (géométrie, catégories génériques de la légende) est suffisamment partagée entre ces mondes pour être reconnaissable par tous et pour les mettre en relation par des opérations de traduction. Elle aide à produire des situations de communication alternant l'autocentrage (parler de son quotidien) et la décentration (écouter le technicien), la perception sensible (identification au territoire, expression d'histoires personnelles liées aux espaces vécues) et la distanciation critique (analyse du fonctionnement territorial et de ses enjeux).

Parmi les usages imprévus, la maquette blanche n°1 qui servait d'écran de projection de l'étalement urbain a aussi été utilisée en combinaison avec un système d'information géographique pour expliquer ce qu'étaient des documents d'urbanisme et le fonctionnement du territoire :

« On a projeté le diaporama sur l'étalement urbain, mais aussi avec le logiciel « ArcView », on a montré la photo aérienne, les Plans Locaux d'Urbanisme, le schéma de mise en valeur de la mer. Cela a permis aux gens de bien comprendre ce qu'était un document d'urbanisme, le principe de zoner un territoire. Ça parle tout de suite, c'est vraiment un bon outil de compréhension ... Je m'en servais pour montrer les périmètres, pour montrer l'organisation topographique du territoire et en 3ème lieu pour expliquer le fonctionnement hydraulique » E45-IT-T

« Je ne pourrais pas expliquer pourquoi ça attire. Le fait que ce soit une maquette, ça intrigue et à partir de là, c'est beaucoup plus attractif. Avec un écran plat, ça l'aurait pas fait, ça aurait fait conférence, alors que là, on était dans l'animation » E45-IT-T

Mais les maquettes ne constituent pas un support de médiation uniquement à destination du grand public ou des scolaires, les élus de Thau eux mêmes en font certains usages. Ainsi, lors des entretiens menés sur le terrain, un élu fait spontanément référence aux maquettes n°2 et n°3 quand nous lui demandons d'évoquer des représentations spatiales qui l'auraient marqué (*F 3.1. Servir de référentiel partagé, F 1.1. Représenter la complexité*) :

« Ah oui, moi, c'est la cartographie qui m'a fait le plus évoluer dans mes « mentalités ». A partir de la cartographie, on comprend tout. C'est ce que je disais hier à Mèze, quand vous voyez la maquette qui était présentée (NDLR : maquette n°2), vous comprenez tout. Quand j'étais la dernière fois à l'exposition conchylicole, il y avait la maquette du bassin-

versant (NDLR : maquette n°3) et on l'avait mise sous la pluie, et on voyait l'eau qui descendait ». E41-IT-E

Pour un autre maire de Thau, la maquette n°2 exposée lors du séminaire des élus en juin 2007 pour la validation du diagnostic du Schéma de Cohérence Territoriale lui a permis de prendre conscience d'une configuration spatiale particulière sur un espace communal où était envisagé un projet de développement (F 3.1. Servir de référentiel partagé, F 1.1. Représenter la complexité) :

« Je suis très terre à terre et la maquette, je la visualise très bien. Avec les couloirs, les zones d'aménagement prévues. C'était quelque chose qui m'avait ... (hésitation), parce qu'ils parlaient à moment donné de doubler la zone de la Reille et quand j'ai vu la maquette, je me suis dit « c'est vrai que si j'étais aménageur, je ferais ce qu'ils disent », ce que je veux pas (rises). Les maquettes font bien sentir les paroles ». E41-IT-E

Les maquettes par leur esthétisme et leur portée symbolique attirent également l'attention des journalistes qui y voient des supports d'illustration de leurs articles. Dans les deux exemples ci-dessous, la maquette représente le territoire comme objet de gouvernement, maîtrisé ou que cherche à maîtriser une autorité politique, symbolisée ici par des élus qui pointent du doigt un lieu sur la maquette ».

| | |
|--|--|
|  <p>Jean-Claude Faux.</p> |  <p>D'Ettore et Commeinhes ont tenté de favoriser l'émergence d'une grande aggro entre Montpellier et Béziers.</p> |
| <p>Présentation de l'agenda 21 de Villeveyrac par un élu (<i>Midi Libre</i>, 10 septembre 2008)</p> | <p>Illustration d'un article sur la « grande aggro » (<i>Midi Libre</i>, 28 décembre 2009)</p> |

Figure 62 : La maquette comme symbole de légitimation du pouvoir politique sur un territoire

Enfin, les maquettes ont eu des effets relationnels au sein du réseau des acteurs territoriaux. Le processus d'innovation mis en œuvre pour créer les maquettes et les utiliser dans différents Distic du territoire a permis de tisser ou de resserrer des liens :

« D'ailleurs, j'ai rencontré des animateurs de l'Ardame, des animateurs sont venus à l'expo, ils ont amené une des formations à l'expo. Donc il y a eu un renforcement entre l'Ardame et les Galapians, ça c'est sûr. Il y a eu aussi un renforcement avec le Conseil Général qui était impliqué dans la réalisation de l'exposition et qui a bien repéré tout le travail d'animation qui a été fait. Il a récupéré par exemple le questionnaire qu'on avait mis en place sur l'expo. Je suis sûre que si on lui dit qu'on leur faire une autre maquette avec une autre animation, ça l'intéressera. ». E45-IT-T

Un autre effet induit a été l'élargissement des compétences en animation territoriale disponibles au sein du territoire de Thau et la reconnaissance extérieure de ces compétences. Le Centre Permanent d'Initiatives en Environnement du Bassin de Thau a par exemple été retenu pour produire en 2009 et 2010 dans le cadre d'un projet européen cinq maquettes sur des sites du littoral Languedocien, contribuant ainsi à diffuser l'utilisation des maquettes dans la boîte à outils de l'ingénierie territoriale et à renforcer l'image de Thau comme un territoire innovant dans ce domaine.

De leur côté, les ingénieurs du SMBT se sont eux-mêmes appropriés l'outil maquette et s'en sont ensuite servi à différentes autres occasions dans le cadre de la planification du territoire.

L'exposition en général, mais les animations autour des maquettes en particulier, ont renforcé la reconnaissance du SMBT et sa légitimité (*F 4.3. Légitimer des acteurs institutionnels*) vis à vis de la population et également dans la communauté professionnelle de l'aménagement du territoire.

« Côté grand public, on est apparu accessible grâce à un outil de communication efficace et la maquette y contribuait. Pas un seul écho négatif en 2 mois d'expo.

Côté institutionnel, il y a une reconnaissance car le SMBT devient reconnu dans sa démarche expérimentale un peu exemplaire. Dans deux séminaires récents sur la gestion intégrée de la zone côtière, j'ai présenté les outils utilisés dont la maquette, avec des retours positifs, des questions sur la fabrication ou l'utilisation de la maquette ». E45-IT-T

Un journaliste déclarait ainsi dans un article publié à la suite du lancement de l'exposition du diagnostic du Schéma de Cohérence Territoriale à Marseillan : *« S'il y a bien une chose que l'on ne peut pas reprocher au Syndicat Mixte du Bassin de Thau, c'est d'agir sans consulter les gens. Ce bilan est facile tant l'organisme fait preuve d'ouverture, que ce soit dans ses démarches de diagnostic comme dans son approche de ses futurs travaux »* (Hérault du Jour, 22 août 2007).

X.5.4. La valorisation des savoirs locaux dans la constitution du capital formel territorial

Nous avons développé dans la partie théorique la question de la diversité des formes de savoirs en lien avec le développement territorial et des différences normatives de légitimité qui leur était attribué dans notre société. Le modèle dominant de la décision territoriale reste celui formé par le duo élus et techniciens, ces derniers apportant la légitimité d'une approche rationnelle et experte des phénomènes. Cette rationalité s'exprime aux moyens d'instruments de mesure, opérés par des professionnels et débouchant sur des représentations quantifiées des objets de gestion qui peuvent donc circuler facilement dans l'espace numérique.

Nous avons également décrit les différentes formes de savoirs locaux, en identifiant parmi eux ceux qualifiés d' « éco-systémiques » et tirés d'une longue pratique de l'espace bio-physique, en lien avec des activités professionnelles ou l'exercice de loisirs en lien avec la nature. Souvent à l'état tacite, ces savoirs ne sont pas directement accessibles et valorisables dans les processus de développement territorial. Leur collecte et leur légitimation doivent passer une série d'épreuves pour pouvoir accéder au statut de savoirs acceptables par tous et contribuer ainsi à l'enrichissement du capital formel du territoire (Bertacchini, 2006).

Sur le territoire de Thau, différentes innovations ont pu être développées, d'abord dans le cadre du Schéma de Cohérence Territoriale en définissant les conditions d'élaboration au sein du groupe méthodologique, puis à l'occasion du projet Natura 2000. Les quatre exemples que nous analysons ci-dessous sont ordonnés de manière croissante en fonction du degré de formalisation des savoirs locaux et des enjeux autour de leur utilisation. Cette complexification porte aussi sur les épreuves que ces savoirs ont dû passer pour être acceptés par les autorités des domaines traités.

X.5.4.1. Externaliser et partager des représentations mentales du territoire

Une étude sociologique a été commandée par le SMBT pour connaître les représentations mentales que des groupes socio-professionnels se faisaient du territoire de Thau. A partir d'entretiens auprès d'acteurs du territoire, les sociologues ont ensuite élaboré des représentations cartographiques de ces représentations cognitives (*F 3.2. Accéder aux représentations mentales*). Un exemple d'une carte de synthèse de ces représentations liées aux perceptions des paysages est présenté dans la figure ci-dessous. Contrairement aux cartes classiques qui cherchent à formaliser la réalité et sont mises en forme de telle manière qu'elles produisent un « effet de vérité », celles-là restent volontairement présentées sous une forme schématique.

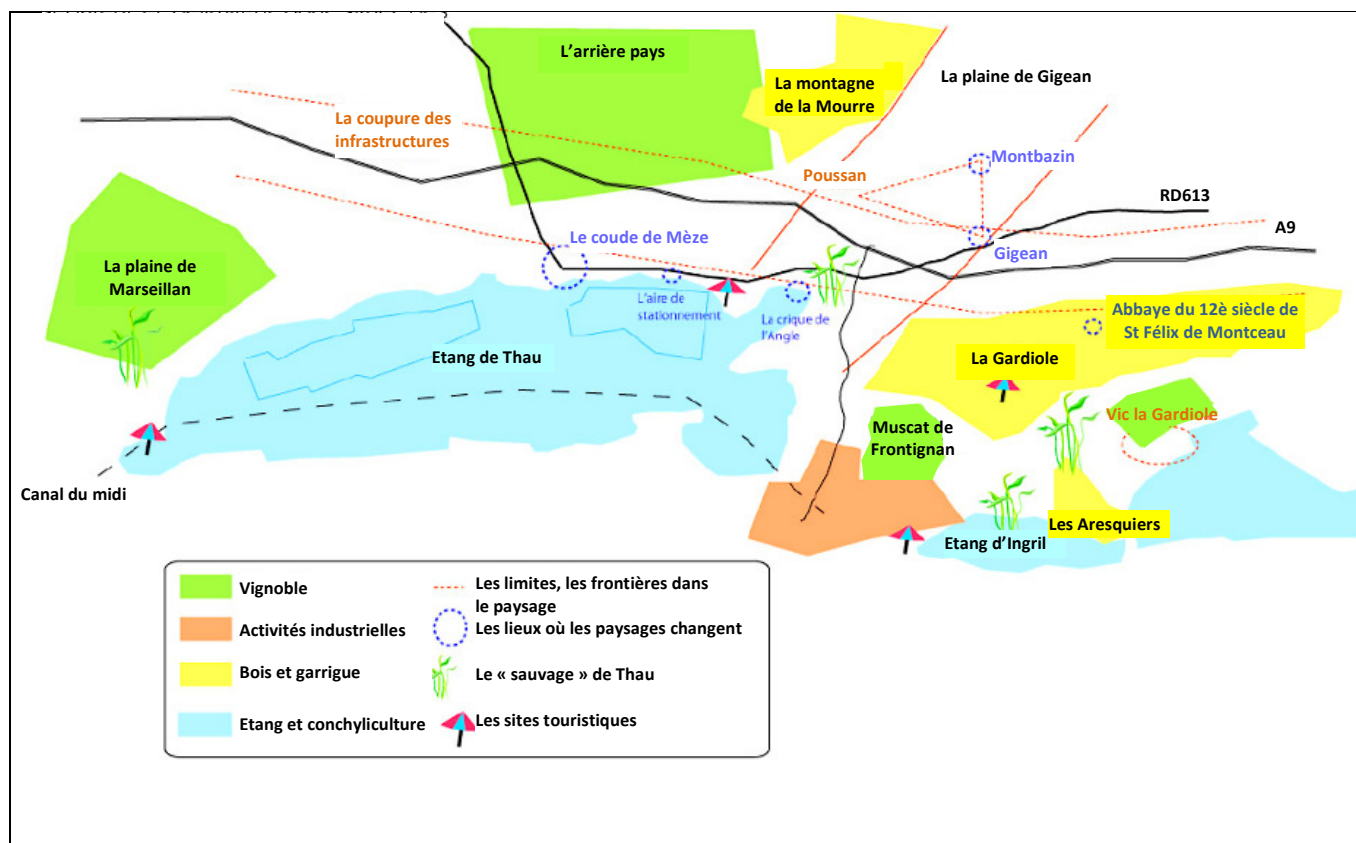


Figure 63 : Carte de synthèse de représentations mentales du paysage du territoire de Thau (SMBT, 2010b, p.117)

Même si la faiblesse de l'échantillon n'a pas permis de développer une analyse représentative des représentations du territoire de Thau par des groupes sociaux et d'organiser des échanges autour des cartes produites (*F 4.2. Prendre conscience de la diversité des représentations*), l'approche a quand même servi à visualiser dans le document du diagnostic du Schéma de Cohérence Territoriale la diversité de ces représentations (SMBT, 2010b, p.117).

Un autre exercice réalisé dans le cadre du diagnostic, cette fois dans une situation de communication en face à face dans un atelier de travail, s'est appuyé sur les savoirs professionnels locaux. Il s'agissait d'amener les participants (acteurs publics, représentants professionnels et associatifs) à rentrer dans la compréhension de la complexité territoriale par une approche plus holistique que des réflexions *sectorielles* (*F 1.1. Représenter la complexité*). Dans le dispositif mis en place, il leur était demandé d'inventorier les différentes activités économiques du territoire et de donner leur point de vue (*F 3.3. Articuler des rapports au monde multiples*) sur les interactions éventuelles entre ces activités prises deux à deux en caractérisant ces interactions (synergie, conflit, neutre). Ici, la carte a servi à situer dans l'espace ces interactions, faisant ainsi le lien avec les propres expériences concrètes d'interactions sur le terrain, vécues ou connues des participants.

Il ne s'agissait pas, ici non plus, d'interroger la légitimité technique des savoirs apportés, mais de permettre aux participants d'exprimer et de débattre de leur perception de leur propre activité sur le territoire, de celles d'autres acteurs et de la nature des relations qu'ils entretenaient.



Figure 64 : Des cartes pour rentrer dans une compréhension systémique du territoire

X.5.4.2. Agréger des savoirs écologiques tacites en savoirs collectifs explicites

Un autre Distic a été conçu sous la forme d'un atelier de co-conception dans le cadre d'un groupe de travail du Schéma de Cohérence Territoriale sur les espaces naturels réunissant treize acteurs du domaine (services de l'Etat, associations environnementales, collectivités territoriales). L'objectif de l'atelier était de trouver un accord sur ce qui constituait le patrimoine naturel de Thau, des enjeux liés, des fragilités et menaces qui pesaient sur lui et des priorités de conservation par le Schéma de Cohérence Territoriale. Les enjeux pour les participants étaient ici différents des précédents puisque l'objectif ne se limitait pas cette fois à une exploration et une confrontation des perceptions d'une même réalité. Il s'agissait de produire une partie de la connaissance qui figurerait dans le document normatif du diagnostic. Les cadres de référence mobilisés ici ont été à la fois le cadre analytique, mais aussi celui de la négociation.

L'atelier lui-même avait été préparé à l'avance avec les participants et était initialement prévu sur une demi-journée. Mais finalement, les premiers échanges ont longtemps buté sur la phase de catégorisation de la réalité, d'identification et de nommage des postes de la nomenclature. La construction collective de la légende a constitué ainsi un processus révélateur de représentations de la nature jusque-là intériorisées et qu'il fallait désormais expliciter et négocier, à travers la désignation des objets qui la constituaient. La légende a joué ici le rôle d'objet intermédiaire (Vinck, 1999), un objet qui a cristallisé un moment particulier d'un processus de conception collective (*F 3.3. Articuler des rapports au monde multiples*). Elle rend compte d'un accord intermédiaire, négocié à un

moment donné du processus collectif, pour établir la carte de la valeur environnementale des espaces naturels. Elle a ensuite constitué un support commun (*F 3.1. Servir de référentiel partagé*) pour cadrer l'exercice suivant de tracé graphique de la carte. Ce deuxième exercice s'est d'abord déroulé en petits groupes, chaque groupe traçant et qualifiant ses propres limites sur un fonds de repérage préparé à l'avance, puis collectivement pour comparer les différentes cartes et en faire une synthèse (figure 65).



Figure 65 : Atelier de cartographie participative des espaces naturels (source : SMBT)

Pour finir, la carte finale de synthèse, tracée à main levée, a été digitalisée et mise en forme par le géomaticien du SMBT à l'aide du système d'information géographique, conférant ainsi à cette représentation l'autorité de la carte faite par l'homme de l'art (figure 66).

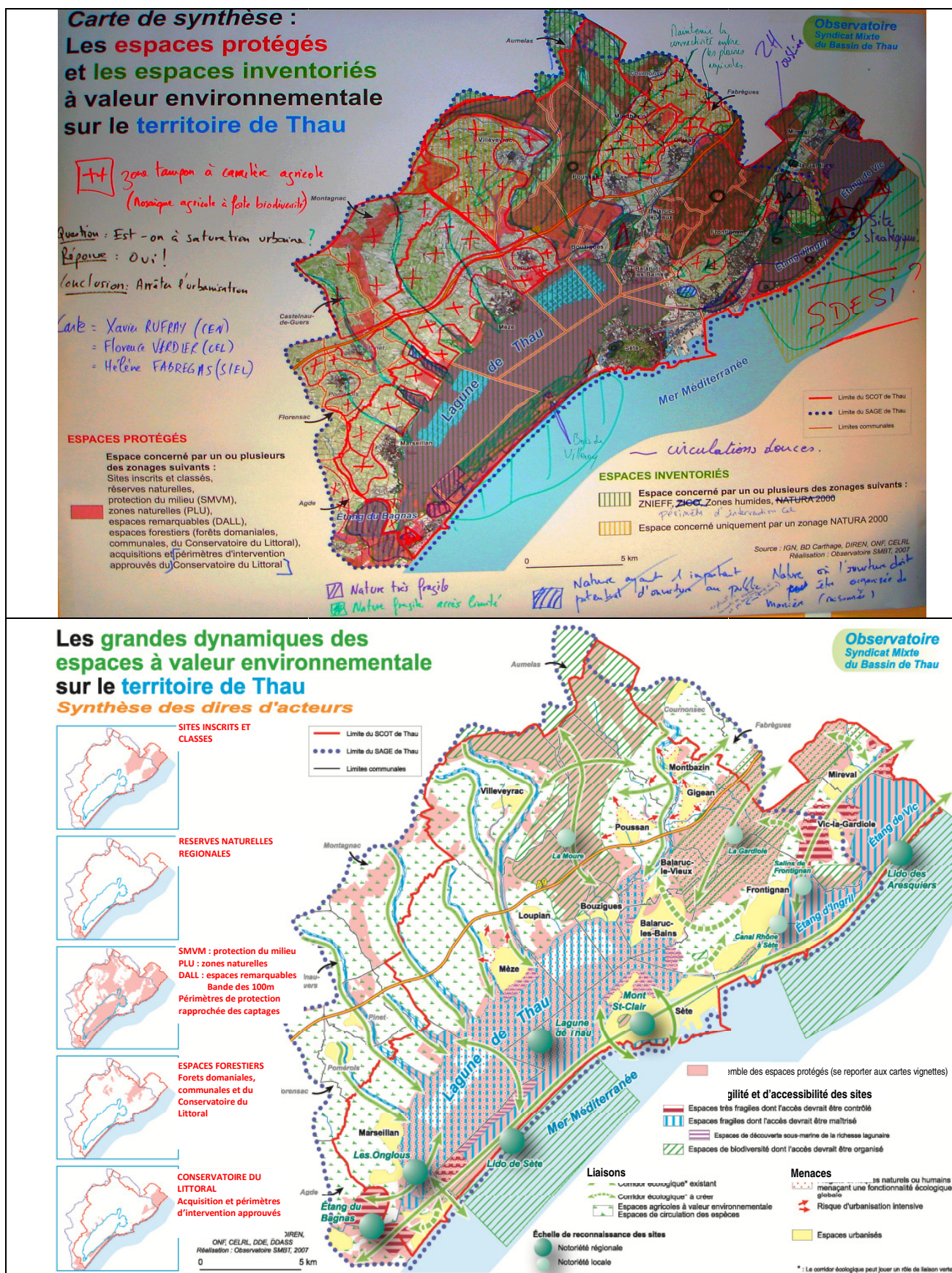


Figure 66 : De la carte participative (haut) à la carte sur SIG (bas) (source : SMT)

Comme en témoigne a posteriori un cadre technique du territoire de Thau, l'intérêt de ces approches de valorisation des savoirs locaux sont multiples, à la fois analytiques, cognitifs et relationnels :

« D'abord, ça nous a apporté de mettre les gens en confiance. De valoriser, parce qu'ils apportaient leurs savoirs. Ça nous a apporté certaines connaissances, même si ce n'est pas là où ça a été le plus bénéfique. Aujourd'hui, on sait que sur certains champs, les informations sont encore insuffisantes. On ne peut pas se reposer sur les savoirs locaux pour faire une trame verte, quoi. Moi, je crois que ça a beaucoup apporté en crédibilité de s'ouvrir aux gens ». E48-IT-T

L'atelier a aussi clairement joué un rôle de mise en relation d'acteurs qui n'avaient pas l'habitude de se rencontrer comme le souligne un technicien de l'Etat :

« C'était intéressant car je me rappelle qu'il y avait des acteurs du territoire qu'on ne rencontre pas habituellement dans les démarches administratives usuelles. Il y avait par exemple les représentants des clubs de plongée, des conchyliculteurs, alors que sur d'autres Scot, ce type de réunions n'est pas organisé. Les seuls interlocuteurs qu'on a, c'est des techniciens ou des élus ». E58-SE-T

Lui aussi met en avant l'intérêt plus large que la stricte production de nouvelles connaissances sur le territoire :

« Autant que je me souviens, c'était intéressant. Bon, ça ne suffisait pas à faire tout le travail du Schéma de Cohérence Territoriale, après, c'était à mettre en parallèle évidemment avec tout le travail qu'ont produit les bureaux d'études ». E58-SE-T

X.5.4.3. Hisser les savoirs locaux au rang de savoirs experts

Le dernier exemple que nous présentons maintenant s'est déroulé en 2009 et 2010 dans le cadre de l'élaboration du document d'objectif (DOCOB) Natura 2000 pour la lagune de Thau. Le réseau Natura 2000 résulte des directives européennes Habitats et Oiseaux qui imposent aux Etats membres de désigner sur leur territoire des sites naturels d'importance communautaire et d'y mettre en place les mesures nécessaires pour assurer le maintien des habitats et des espèces animales et végétales dans un bon état de conservation.

Le document d'objectif correspond au document de gestion d'un site Natura 2000 donné. Il comprend un bilan écologique associé à un bilan des activités humaines. Il définit aussi des objectifs de gestion, des propositions de mesures pour atteindre ces objectifs, et les modalités de leur mise en œuvre.

Le cas décrit porte sur la réalisation de l'état des lieux au titre de la directive Habitats d'un type d'herbier poussant au fond de la lagune de Thau, les herbiers à zostère¹³⁷. Les zostères constituent une espèce végétale et les herbiers un habitat au regard de cette directive européenne. Ces herbiers sont considérés comme un bon indicateur de l'état de conservation de la lagune. Ils accueillent une biodiversité importante, contribuent à l'oxygénation du milieu et limitent l'érosion des berges.

Les procédures Natura 2000 sont placées en France sous le contrôle des directions régionales de l'environnement et les services de l'Etat chargés de l'environnement. Pour ces autorités, la norme procédurale pour procéder à un état des lieux Natura 2000 est de confier le travail à un bureau d'étude choisi pour la qualité de son offre à l'issue d'une procédure de marché public.

Le SMBT, chargé de l'élaboration du document d'objectif Natura 2000 pour le territoire de Thau, a choisi une autre voie en continuant à favoriser l'engagement des acteurs locaux dans les processus normatifs de planification tels que les schémas de cohérence territoriale et de gestion des eaux. Nous sommes ici au cœur même des principes fondateurs de l'intelligence territoriale. Dans l'échelle de la participation d'Arstein (1969), le niveau visé ici correspond à celui du partenariat, de la co-construction, même si la phase du projet porte pour le moment sur l'état des lieux.

Pour réaliser l'état des lieux de manière endogène, le SMBT a réuni au sein d'un groupe de travail un collectif hybride d'acteurs composé de professionnels de la lagune (pêcheurs), de scientifiques en écologie et en géomatique (Université Montpellier II, Cemagref), d'associations de plongée et en écologie marine. Plusieurs personnes de ce collectif ont le double statut de membre d'association et de scientifique ou de cadre technique dans une collectivité. Par rapport à la typologie des savoirs locaux présentée dans la partie théorique (cf. § VIII.6.2.3 p.262), nous sommes ici en présence d'acteurs réunissant une « expertise citoyenne » réunissant à la fois des compétences pour produire des données d'observation ainsi que des savoirs et statuts professionnels liés à d'autres sphères mais réinvestis dans ce projet.

A ce collectif est venu se rajouter un correspondant chargé de faire le lien avec les services de l'Etat, du fait d'une nouvelle procédure qui impose de désigner un rapporteur pour chaque site Natura 2000. Celui retenu sur Thau est un scientifique du Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel, une instance consultative présente dans chaque région et dont les membres sont nommés par arrêté du préfet de région après une sélection organisée par les services de l'Etat chargés de l'environnement en région. Cet expert reconnu avait déjà réalisé la cartographie des herbiers de Thau en 1994, un document devenu une référence sur le territoire.

¹³⁷ La lagune de Thau comprend deux espèces de zostère : la zostère marine « *zostera marina* Linnaeus » et la zostère naine « *zostera noltii* Hornemann »

Les premières réunions ont permis d'établir une méthodologie de travail formalisée progressivement dans des protocoles de mesure. Le travail d'observation a été finalement divisé en un travail de cartographie des limites des herbiers et un autre d'inventaire, assuré par des plongeurs en bouteille pour caractériser certains paramètres de ces habitats.

Comme il n'existait aucune méthodologie nationale ayant fait ses preuves pour la cartographie des herbiers, trois méthodes complémentaires ont été retenues sur la base de l'expertise et des compétences des membres du collectif : la première à partir d'observations directes par des plongeurs en apnée, tractés par un bateau et équipés d'un système de localisation, la deuxième par télédétection réalisée par le Cemagref, et la troisième à partir des savoirs des pêcheurs professionnels de la lagune avec l'appui méthodologique du Cemagref.

Nous décrivons ici essentiellement cette dernière méthode, même si nous reviendrons à la fin sur l'intégration des trois.

La communauté professionnelle des pêcheurs est structurée en prud'homies, appelées aussi Communautés de patrons-pêcheurs, qui ont pour fonction d'organiser l'exploitation d'une ressource commune par l'ensemble des pêcheurs d'un lieu. Sous la présidence du Directeur départemental des Affaires maritimes, les pêcheurs de chaque prud'homie élisent tous les trois ans leurs représentants, les prud'homies et le Prud'homme major. La prud'homie de l'étang de Thau, Sète-étang de Thau, fondée en 1927, regroupe de petites prud'homies locales (Bouzigues, Frontignan, Marseillan, Mèze, Sète).

Cette communauté possède une forme de savoirs que nous avons qualifié « d'éco-systémiques » dans la typologie des savoirs locaux (cf. § VIII.6.2.3 p.262), c'est à dire des formes de connaissances nécessaires à l'action et construites sur un temps long par une pratique intensive du milieu naturel dans lequel ces acteurs exercent leur activité. Si nous reprenons ici l'idée d'une vision écologique de l'information, nous sommes en présence d'un groupe social capable de donner du sens à des signes latents, distribués dans la nature, et invisibles pour n'importe quel autre individu, d'autant plus qu'ils se situent ici en grande partie sous la surface de l'eau. Dans sa longue et patiente étude ethnographique des métiers de la lagune de Thau, Giovannoni avait mis en évidence l'étendue des savoirs écologiques des pêcheurs traditionnels, jusqu'alors déconsidérés. Ils se révèlent « *porteurs d'une riche culture qui étend largement ses connaissances sur le milieu lagunaire (...) Par la profondeur et le poids que la tradition donna aux savoirs des pêcheurs, l'image tout à l'heure en négatif qu'on pouvait avoir d'eux s'inverse, et l'on prend soudain conscience de l'extraordinaire étendue de leurs savoirs halieutiques* » (Giovannoni, 1995, p.102).

Nous avons alors conçu un Distic avec l'intention de produire une cartographie des limites des herbiers à partir d'une objectivation des savoirs tacites de cette communauté. Initialement prévu en

plusieurs ateliers avec des participants variés, l'activité de zonage à dire d'acteurs professionnels de la lagune a finalement été menée sur un seul atelier, le 8 juin 2009, réunissant les quatre prud'hommes concernés par la lagune de Thau, deux ingénieurs du SMBT et trois chercheurs du Cemagref. Il s'est déroulé dans les locaux de la prud'homie de Mèze, au bord de la lagune, plutôt qu'au SMBT, symbolisant ainsi la volonté d'accorder de l'importance aux acteurs locaux.

Cet exercice a pu être filmé et enregistré, fournissant ainsi un rendu précis et visuel des échanges communicationnels, de l'usage du référentiel de repérage et des activités de tracé.

Codage des abréviations

Les abréviations suivantes sont utilisées ci-dessous pour désigner les catégories de personnes dont on a repris des extraits :

P : les pêcheurs (P1 à P4),

PL : les plongeurs (PL1 à PL5),

T : les techniciens du SMBT (T1 à T2),

S : les scientifiques du Cemagref (S1 à S3).

Un référentiel spatial comme « objet intermédiaire »

Une première activité de conception a porté sur la fabrication d'un référentiel cartographique qui permettrait aux pêcheurs d'externaliser leurs savoirs locaux en les spatialisant de la manière la plus précise possible. Les échanges préalables avec les prud'hommes et d'autres acteurs du groupe de travail ont montré que les pêcheurs se repéraient par rapport à des signes observables dans la lagune (bathymétrie, haut-fond parallèle au trait de côte et dénommé « *Toc* ») et des amers à terre : postes de pêche fixes équipés de filets, et postes de pêche mobiles localisés quant à eux par les pêcheurs à deux mètres près en s'appuyant sur amers tels que les tables conchylicoles, les châteaux d'eau, les bosquets d'arbre, les clochers ou d'autres bâtiments élevés. Ces postes de pêches désignés par un numéro sont affectés chaque année à des pêcheurs professionnels après tirage au sort organisé par les prud'homies.

Le référentiel cartographique a été élaboré en fonction de critères sémio-pragmatiques. Il s'agissait de fournir un support géoréférencé contenant des objets de repérage signifiants pour les pêcheurs (*F.3.1. Servir de référentiel partagé*). Il ne devait par contre contenir aucune information susceptible de biaiser chez les pêcheurs le travail cognitif de mobilisation de leurs représentations mentales.

Ce référentiel devait aussi supporter un exercice de co-conception cartographique par plusieurs personnes travaillant simultanément et interactivement. Le référentiel a pris finalement la forme d'un fond de carte au 1 :10 000 de deux mètres de long sur 80 cm de large. Le contenu hybride était composé pour la partie terrestre de la carte IGN et pour la partie lagunaire, de la bathymétrie

représentée en niveau de gris par plage de profondeur. Les points de repère évoqués ci-dessus ont été rajoutés et mis en évidence : tables conchylicoles sur la lagune, numéros des postes de pêche, Toc, phares et tours.

Plusieurs autres pièces sont venues compléter cette carte « référentiel » pour cadrer le travail même de cartographie :

- un calque aux mêmes dimensions que la carte qui a servi de support de tracé, avec comme simples figurés les bordures de la lagune afin d'être superposables à la carte.
- Un transparent A4 quadrillé permettant d'établir visuellement une mise en équivalence de distances et de surfaces entre le référent (l'espace géographique à l'échelle 1.1.) et le signifiant (la carte à l'échelle 1 :10 000).
- Des feutres de couleur pour pouvoir distinguer les tracés des différents pêcheurs et dater les herbiers (les limites actuelles des herbiers en traits continus, les limites de situations passées en traits pointillés).



Figure 67 : Utilisation du référentiel spatial par les prud'hommes de pêche

Lors de l'atelier de travail, les premiers échanges portent sur l'appropriation du référentiel par les pêcheurs par une série d'activités individuelles et d'échanges avec les autres participants.

Une incohérence entre le signifiant (le référentiel fourni) et l'interprétant (les signes mobilisés par les pêcheurs parmi leurs représentations mentales de la lagune) est relevée sur le positionnement d'un haut fond linéaire, le Toc, parallèle au trait de côte. La bathymétrie représentée sur le fond cartographique sert à affiner le repérage comme le montre l'extrait ci-dessous des échanges :

Le pêcheur P1 signale l'écart de positionnement :

« Le Toc est un peu plus au nord, oh, pas de beaucoup »

Le pêcheur P2 essaye à l'aide d'une règle transparente de positionner ce haut-fond sous le regard de ses collègues :

« Si ça (NDLR : la limite bathymétrique de 2 m qui figure sur la carte) dit qu'on est à 2 mètres, le Toc, on l'a par là »

Le scientifique S2 apporte des précisions sur la lecture de la bathymétrie en accompagnant son explication d'un geste sur la carte pour désigner la zone dont il parle :

« La profondeur va de 0 (il montre la limite) à 2 m (il montre l'autre limite), donc là (il montre la zone entre les 2 limites), tu peux avoir 60 ou 80 cm, tu vois ce que je veux dire ? »

P2 ajuste en mobilisant ses propres repères cognitifs de l'espace lagunaire qui s'avèrent plus précis en relatif que l'équidistance des courbes bathymétriques sur la carte (2 m) :

« Ah, d'accord, d'accord. Mais là, quand même, au pont levis (il pointe du doigt l'entrée d'un canal dans la lagune), il y a 2 m, alors que le TOC, il y a ça d'eau (en montrant d'un geste des deux mains l'épaisseur d'eau au dessus du TOC) et des fois, vraiment, il y a pas d'eau (il rapproche ses deux mains) ».

Un pêcheur trace ensuite la nouvelle position du Toc.

Lors du tracé des limites des herbiers, nous avons pu observer à plusieurs reprises les prud'hommes suspendre le tracé, rechercher du regard et du geste des repères (en comptant par exemple les rangées ou colonnes des tables conchyliques ou en traçant du geste des lignes imaginaires avec des amers terrestres) puis reprendre le tracé.

« Là, je pars des postes de Bouzigues, là je pars du 10, du 8 et entre le 8 et le 7, il y a le volcan, comment il s'appelle, avec la remontée des eaux ? » P2

Parfois, ils s'entraidaient en faisant appel au système de repérage de leur communauté : P2 *« il est où le 15 ? (Ndlr : le poste de pêche n°15) »*. P1, immédiatement en désignant du doigt un point sur la carte *« il est là »*.

Lors de l'évaluation de l'atelier, les trois prud'hommes ont confirmé l'adéquation du référentiel de repérage pour accomplir l'exercice qui leur était demandé.

Le référentiel cartographique a donc joué ici la triple-fonction de référentiel géométrique (les tracés des pêcheurs sont exprimés dans une géométrie normalisée qui les rendra superposables et comparables à d'autres informations), d'objet frontière (entre le monde des experts de la gestion environnementale et celui des professionnels de la pêche) et d'objet intermédiaire (un accord

négocié au début de l'exercice validant le référentiel proposé et autorisant la poursuite de l'action collective).

Une carte signifiante pour les prud'hommes de pêche

Lors d'activités de tracé, les prud'hommes racontent parfois verbalement des histoires faisant le lien avec leurs pratiques sensibles de la lagune (F3.2. *Accéder aux représentations mentales du territoire*) :

P3 : « Là, j'ai l'habitude de me promener (en montrant le lagon). Bon, c'est à peu près comme ça. Il en vient jusque là des herbiers. Là, il y a une arrivée d'eau (tracé par rapport à ce repère). Là on le retrouve à nouveau. Là, on le retrouve un peu, mais moins dense »

P3 : « Moi, je peux vous apporter mon témoignage personnel, quand on était jeune, il y a moins de 40 ans. Là, tout le long (montre un endroit le long du Toc), quand tu marchais, tu peinais à marcher, comme on traverse un champ plein d'herbes. Tu peinais, tu fatiguais de marcher là. Quand j'étais chasseur, je le suis toujours, on préparait les affuts, on restait sur place. Et bien, l'emplacement de l'affut, c'était des algues, c'était des zostères qui étaient tombés à terre. Il y en avait plein, en 10 minutes, on en avait fait un tas d'algues, assez pour se camoufler. Donc, il y en avait énormément et ça venait, ça s'échouait constamment, constamment, constamment ».

P3 : « Là (il montre la zone qu'il a tracé en pointillé), il n'y en a pas. Mais là, les péniches, à un moment donné, quand elles transitaient par là, parfois elles étaient obligées de faire marche avant, marche arrière, tellement les herbiers montaient en surface. Il n'y en a plus. Il y a maintenant une épaisseur d'algues rouges (il montre des mains) qui empêche les herbiers de monter.

P1 : « Alors le poil roux, justement, on le voit, il évolue avec l'eau douce. Il craint l'eau douce parce qu'il pourrit. Mais quand il est alimenté, après, il fleurit, (blanc), il fleurit hé il faut voir, le poil roux, ça fleurit et hop, ça fait vert (fait un geste horizontal), c'est magnifique ».

P3 : « A partir des années 70, à partir du moment où ils ont ouvert ce machin (montre le chenal vers le lido), on a vu régresser les herbiers et les espèces. Parce que c'était impensable de marcher là-dessus avec des sandales en plastique. Il y avait des huîtres, des moules, ça a pratiquement disparu, il y a encore quelques tâches d'oursin ».

Les pêcheurs expriment parfois une connaissance extrêmement fine de la lagune, comme l'illustre ces quelques échanges avec les techniciens et les scientifiques :

T1 « et au niveau de Bouzigues, là, il n'y en a jamais eu ? »

P2 « non, là, tu as le tombant de la Catonière, tu es à dix mètres de fond là »

S1 : « L'herbier va jusqu'à là ? »

P2 : « Oui, c'est là la limite, à peu près. Après, le fond change, il n'est pas bon le fond, après il est noir. »

Ils apportent aussi leur interprétation du fonctionnement écologique de la lagune, liés aux signes qu'ils perçoivent, et des évolutions des herbiers au cours du temps (F.1.1 Représenter et comprendre la complexité territoriale) :

P3 : « Cette algue (Ndlr : l'algue rouge), elle est présente parce qu'il n'y a plus d'eau salée depuis qu'ils ont ouvert vers ici (il montre une direction vers le lido). Avant, toute cette eau douce qui arrivait (montre l'arrivée du canal du midi), elle partait (montre la direction vers le milieu de la lagune vers l'Est), bien obligée de rentrer dedans et de continuer. Tandis que maintenant, avec le mistral, hop, elle va là (montre la bifurcation vers le lido à travers le canal qui a été construit) » P3

P1 « Quand il y a du poil rouge, il y a plus de clovisse et plus de palourde. Mais par contre, l'oursin, il vit. Un coup, il va dessous, un coup il monte. Quand il a plus faim, hop, il va dessous, il se cache. Des fois, il y a aucun oursin, ils sont dessous, c'est leur défense, c'est comme ça »

P1 : « Dans les herbiers, ils (les oursins) s'attrapent comme ça (montre du geste en serrant les bras) et ils se couvrent par le fond »

P2 : « Des fois, les oursins sont pleins de coquilles dessus. Alors, ça veut dire que dans deux ou trois jours, il y aura du mauvais temps comme ça (désigne la porte d'entrée), ils se protègent »

P3 : « Mais l'oursin, quand il est à terre quand il fait un gros coup de vent à la mer, et bien, il est cuit hé. Il est mort. Tu vois, il reste que le squelette, il y a plus les épines, il y a plus rien ».

Les malaïgues constituent des marqueurs temporels dans la mémoire des pêcheurs et des événements impactant fortement le développement des herbiers. Ceci leur permet de dater les anciennes zones d'implantation des herbiers (F.1.3. Suivre l'évolution, détecter les signaux faibles) :

P2 : « Le plus gros prédateur de l'herbier, c'est la malaïgue. Chaque fois qu'il y a une malaïgue, il disparaît et il met entre 2 et 3 ans pour revenir. Quand la malaïgue tue l'herbier, l'année d'après, suivant l'espèce d'algue qui se met, c'est fini ».

P2 : « Là, c'est pareil, pas la première, la deuxième, malaïgue. C'était quelle année la malaïgue, pas la dernière, celle qu'on a eu avant ? ». Une discussion avec les autres prud'homes et les techniciens du SMTB permet alors d'identifier la malaïgue de 2003.

A l'issue de l'exercice de tracé lui-même qui a duré à peine une demi-heure, la carte sert ensuite de support à une discussion à bâtons rompus, prolongée et renouvelée par la superposition de la carte de 1994 à celle tracée par les pêcheurs (F3.3. *Exprimer et articuler des rapports au monde multiples*). La carte produite à la main sera ensuite numérisée par le Cemagref et transmise à la cellule SIG du SMTB pour en dériver différents supports cartographiques (F.1.1. *Représenter et comprendre la complexité territoriale*).

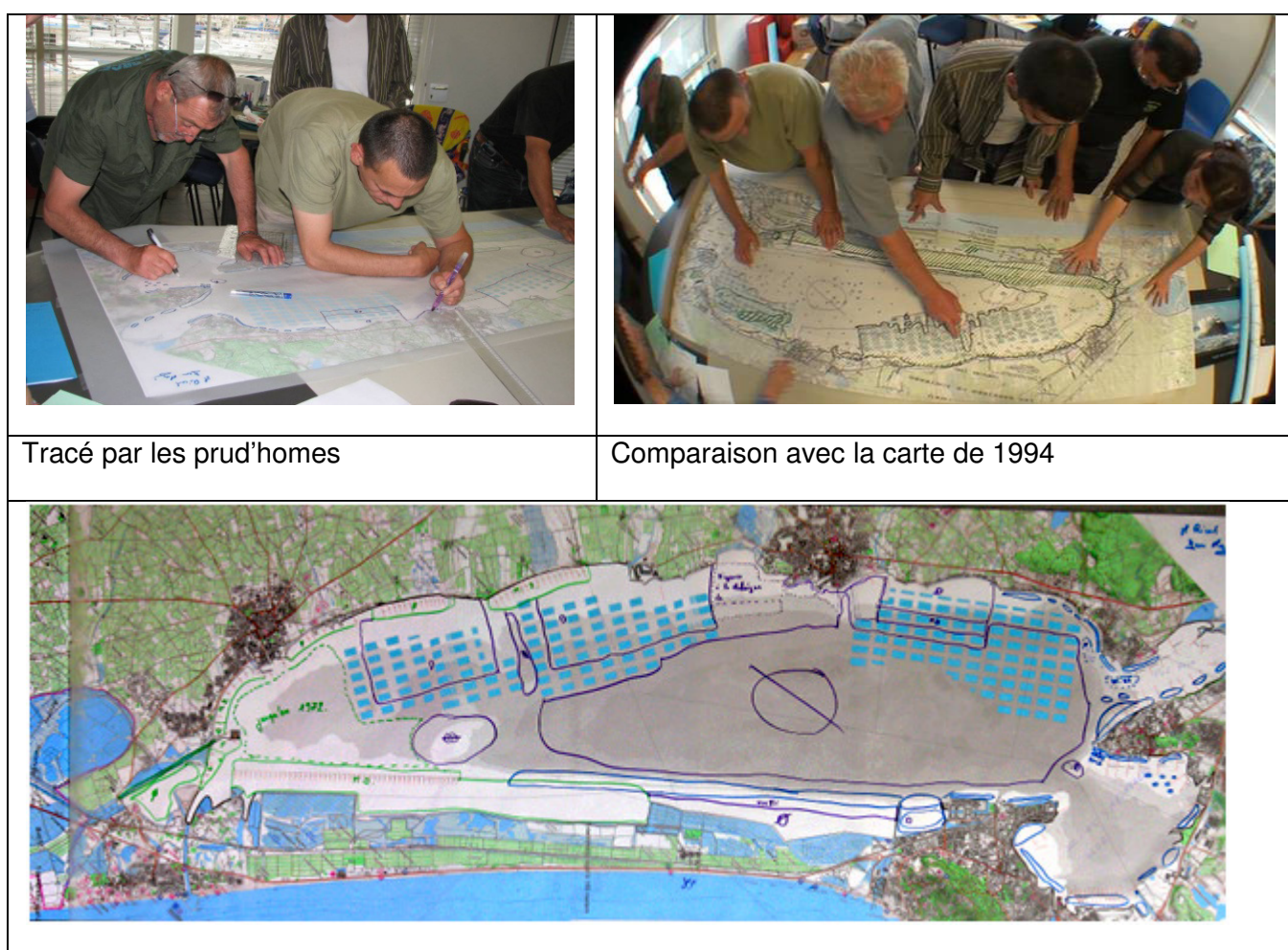


Figure 68 : Tracé des herbiers par les prud'homes de pêche avant la numérisation sur SIG

Comparaison des différentes cartes des herbiers

Une confrontation des cartes issues des trois méthodes (tracé des pêcheurs, relevés visuels par des pêcheurs en apnée, télédétection) complétées par la carte de 1994 et des images de télédétection de 2005 et 2009, a été organisée par le SMTB en septembre 2009 en présence des différents participants et du rapporteur scientifique du site Natura 2000 de Thau (cf. figure 69).

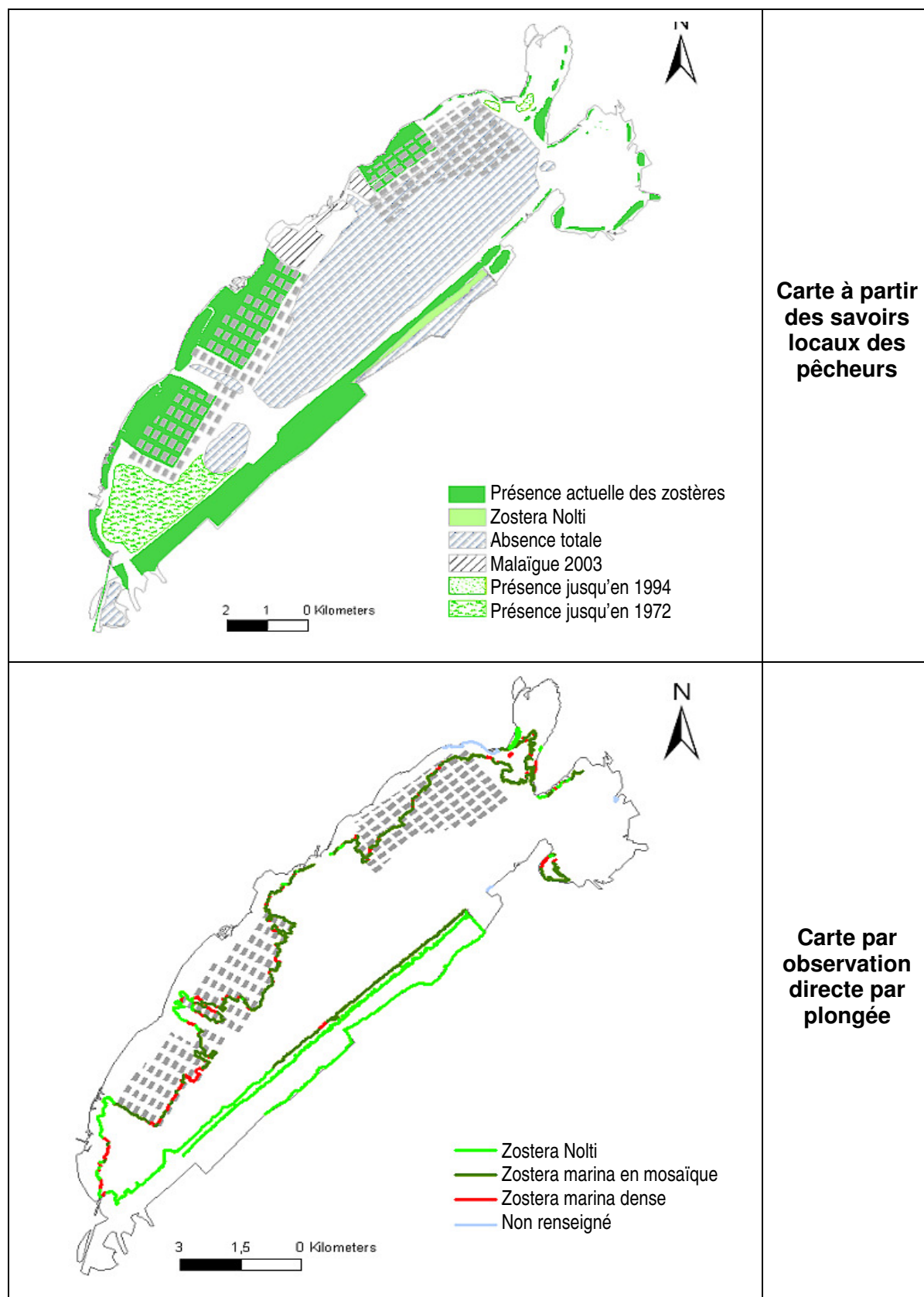


Figure 69 : Cartes des herbiers à zostère selon deux méthodes de mesure (source : (SMBT, 2010a, p.173-174)

Les cartes ont été projetées sur un écran par le géomaticien du SMBT, d'abord individuellement puis superposées. Les écarts constatés pour la période actuelle ont alors été discutés un à un, chacun apportant des éléments d'explication (*F.3.3. Exprimer et articuler des rapports au monde multiples, F.5.6. Comparer, négocier, convaincre*). Le compte-rendu de la réunion montre que ces écarts s'expliquent par les différences de technique de géo-positionnement et des systèmes de catégorisation de la réalité. Ainsi, par exemple, une zone importante d'herbier a été relevée par les plongeurs et figure sur la carte de 1994 alors qu'elle n'avait pas été tracée par les pêcheurs. Il s'agissait en fait d'une zone qualifiée de « poils roux » par le prud'homme de la zone, et donc impropre à son activité de pêcheur, alors que pour les plongeurs, elle renfermait une présence significative d'herbiers justifiant d'un point de vue écologique et réglementaire de l'intégrer dans l'état des lieux initial du document d'objectif.

Si les cartes fournies par les plongeurs en apnée tractés par un bateau et équipés d'instruments de localisation sont les plus détaillées, l'hybridation et la complémentarité des différentes méthodes renforcent la fiabilité et la reconnaissance des cartes finales produites au sein de ce groupe de travail (*F1.1. Représenter et comprendre la complexité territoriale*). Les témoignages des participants (certains étant aussi des scientifiques) exprimés dans un questionnaire d'évaluation à l'issue de cette rencontre illustrent cette reconnaissance mutuelle (*F. 4.4. Mobiliser et légitimer des acteurs locaux*) :

PL1 : « L'implication de notre équipe et la qualité technique du travail réalisée dans le cadre de cet inventaire, associés aux choix judicieux des pêcheurs professionnels de l'étang et à la mémoire des gens de mer et autres partenaires experts en cartographie et imagerie aérienne, me permet d'être confiant sur le rendu final des cartes. Exemple lors de la dernière réunion de travail et la restitution du tracé réalisé par notre équipe concordant avec les dires d'acteurs pêcheurs professionnels de l'étang ».

PL3 : « Cet atelier m'a permis d'apprendre des choses nouvelles notamment par la carte faite à dire d'acteurs, qui est une représentation presque parfaite de la réalité, bien que tracée à la main. Celle ci est d'une qualité très intéressante et est très précise au niveau temporel ».

T1 : « Sur le secteur de Mèze, c'était très très proche de la réalité. Le tracé était vraiment bluffant quand on a comparé avec la carte des plongeurs, à un ilot de table près, on était bon ».

Même si plusieurs points d'amélioration ont été suggérés, la complémentarité des méthodes et leur validation croisée a rassuré l'ensemble des participants compte-tenu des incertitudes initiales liées au caractère novateur de l'approche, d'autant plus qu'elle bouleversait les pratiques professionnelles en vigueur dans le monde de la gestion environnementale :

PL2 : « Le rendu des dires d'acteurs a aussi été très instructif et plus qu'une information, c'est en quelque sorte une validation qu'ils ont apporté à notre travail ».

PL2 : « Je suis totalement confiant sur la qualité technique et scientifique du travail réalisé qui s'appuie en premier lieu sur une bonne connaissance de l'herbier de Thau. Ensuite, sur une méthodologie innovante reposant sur deux point forts ; L'apnée, ... et les données géodésiques marines à l'aide d'un GPS apportant une précision cartographique très fiable et répliatif de ce travail. »

PL4 : « Le croisement des données (scientifiques, à dire d'acteur, apnéistes, plongeurs) me semble une excellente idée pour se rapprocher le plus de la situation réelle, et donc de réduire la marge d'incertitude liée à toute étude ».

Des épreuves de légitimation des savoirs locaux et leurs médiateurs

Les résultats cartographiques de l'état des lieux ont été présentés officiellement en octobre 2009 au comité de pilotage, une instance normative réunissant les élus, les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les usagers professionnels. La validation des résultats par l'ensemble des participants a signifié explicitement la reconnaissance technique et politique du travail effectué (*F.4.4. Mobiliser et légitimer des acteurs locaux*). Ce n'était pourtant pas gagné d'avance comme le montre l'analyse du processus de légitimation progressive d'une méthode reposant sur l'engagement d'acteurs locaux. Plusieurs épreuves ont dû être passées avant d'atteindre ce stade.

Comme nous l'avons vu plus haut, les choix méthodologiques internes au groupe technique décrits plus haut puis la reconnaissance croisée des résultats au sein de ce groupe hybride ont constitué une première épreuve franchie au sein même du groupe, celle d'avoir pu produire collectivement un résultat perçu en interne comme étant de qualité, en combinant des savoirs et des compétences disponibles (*F.4.7. Créer une communauté épistémique*). Les représentations spatiales ont permis d'agrèger des savoirs épars, obtenus de manière hétérogène. Elles ont aussi servi aux participants à se prouver à eux-mêmes la qualité des connaissances produites.

La première épreuve externe de légitimation de la démarche engagée sur Thau a été de convaincre le rapporteur scientifique chargé du site Natura 2000 de Thau. Réserve au départ sur la méthode, il a assisté aux réunions, aux travaux des plongeurs sur le terrain ainsi qu'aux ateliers de comparaison des trois cartographies. Finalement convaincu, il est alors devenu le porte-parole et la caution scientifique de l'approche auprès du service de l'Etat chargé des procédures Natura 2000. Il formulait ainsi l'avis suivant dans un questionnaire d'évaluation remis à la suite de l'exercice de confrontation des trois cartes produites.

« Il faut faire confiance aux gens qui sont sur le terrain pour s'adapter aux conditions et qui sont bien placés pour apporter les améliorations à la collecte des données ».

Une deuxième épreuve externe portait sur la résistance au changement dans les routines de travail de la communauté technico-administrative professionnelle de la gestion environnementale en France : l'habitude voulait en effet que les études d'inventaires soient confiées à des bureaux d'étude sélectionnés à la suite d'une procédure de marché public. Le travail en régie mené sur Thau allait donc à l'encontre de ces pratiques. Un deuxième frein était lié aux craintes sur la qualité des résultats.

T1 : « C'est pas facile à vendre auprès de la direction régionale de l'environnement. Ils ont bien compris l'exercice mais ils sont assez rigides dans leur façon de fonctionner. Donc, pour eux au départ, il fallait passer un marché avec un prestataire bureau d'étude. Quand on leur présente ce type de résultat, c'est difficile à faire passer. Ils craignaient aussi pour la fiabilité des résultats, même si les protocoles ont été validés, car ils seraient mis en œuvre par des gens « amateurs ». C'est ça qui a posé problème ».

Mais finalement, après la validation des résultats lors du comité de pilotage à la fin 2009, les cartes produites par les plongeurs et les pêcheurs figureront bien dans le document règlementaire de l'état des lieux du document d'objectifs (SMBT, 2010a).

Cette épreuve de légitimation extérieure de la démarche s'est prolongée avec succès à l'occasion de présentations dans des réunions techniques de la communauté professionnelle, suscitant chaque fois de l'intérêt. Elle a par exemple été présentée par le SMBT en 2009 dans un réseau sur la gestion intégrée de la zone côtière, puis en 2011, lors d'un séminaire de travail du Réseau de Suivi Lagunaire (RSL), passant l'épreuve de jugement par les pairs et de comparaison avec une autre méthode nettement plus technologique.

Enfin, comme dans le cas des maquettes décrit plus haut, l'innovation méthodologique développée pour la cartographie des herbiers a pu être reproduite concrètement sur d'autres sites en Languedoc-Roussillon (étangs de Leucate et Canet Saint Cyprien), franchissant ainsi le dernier stade du cycle d'innovation de Rogers, celui de la « confirmation » (Rogers, 2003).

Comme le montrent les réponses aux questionnaires, les participants au groupe de travail vont devenir chacun des porte-paroles de la démarche auprès de leurs réseaux professionnels respectifs : Les autres pêcheurs de l'étang, les publics visés par les actions d'éducation à l'environnement, mais aussi des organismes nationaux (ONEMA¹³⁸, ATEN¹³⁹, CSRPN¹⁴⁰...) et le monde universitaire.

¹³⁸ ONEMA : Office National des Eaux et Milieux Aquatiques

¹³⁹ ATEN : Atelier Technique des Espaces Naturels

¹⁴⁰ CSRPN : Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel

Le renforcement de l'image d'une gouvernance innovante

Cette exposition progressive dans différentes arènes du travail effectué a finalement conforté, en interne et en externe au territoire de Thau, la reconnaissance dans la capacité et la volonté du SMBT et des acteurs du territoire à mettre en œuvre des approches innovantes basées sur l'engagement des acteurs locaux (F.4.3. *Légitimer des acteurs institutionnels*, F.4.4. *Mobiliser et légitimer des acteurs locaux*), malgré des limites attribuées à ces approches.

PL1 : « Je dirais que le fait d'associer des acteurs professionnels identifiés et en contact quasi quotidien avec l'étang, à l'échelle du bassin est une initiative constructive. C'est cette volonté d'intégrer une diversité dans les approches professionnelles à laquelle j'adhère et dont je suis reconnaissant aux organisateurs du processus ».

Du point de vue de l'intelligence territoriale, ces expériences montrent qu'il est possible de s'appuyer sur les compétences locales pour contribuer à la production du capital formel du territoire, tout en respectant les exigences normatives imposées de manière descendante.

X.6. Synthèse du chapitre X

A partir des acquis de la partie théorique et de l'analyse de la littérature scientifique, nous proposons dans un premier temps une catégorisation des représentations spatiales externes à partir de propriétés intrinsèques et de fonctionnalités envisageables du point de vue de la conception d'un Distic dédié au développement territorial. Les fonctionnalités identifiées sont regroupées en six registres (analytique, créatif, cognitif, relationnel, décisionnel et opérationnel), une même représentation dans une situation d'usage donnée pouvant remplir des fonctionnalités multiples et relevant de registres différents. Nous avons également redistribué ces fonctionnalités potentielles en fonction des phases dans le modèle de décision de la rationalité procédurale, largement dominant dans les politiques publiques de planification territoriale. En remobilisant le concept de « cadre de référence », nous identifions alors quatre grandes catégories de cadres de référence vis à vis des représentations spatiales, à l'œuvre dans notre champ d'application et correspondant à des catégories d'acteurs territoriaux. Il s'agit des cadres analytique, de la conception, de la négociation et de la médiation. Concevoir des Distic suppose de tenir compte des cadres de référence des acteurs présents dans la zone de coopération sociale de réception.

L'analyse d'un panel de treize guides méthodologiques de l'ingénierie territoriale qui constituent le reflet de pratiques professionnelles livre des enseignements sur la place accordée aux représentations spatiales. Il ressort qu'au delà des fonctionnalités analytiques et cognitives classiques de la carte, les autres fonctionnalités et les autres représentations spatiales restent des impensés méthodologiques dans les pratiques d'ingénierie territoriale en France. Deux autres guides utilisées dans les pays dits en développement révèlent par contre un panel bien plus large de fonctionnalités accordées aux représentations spatiales. Ce résultat confirme des constats faits précédemment par d'autres chercheurs (Debarbieux, 2003a) (MacEachren et Brewer, 2004) et apporte une validation partielle de notre troisième hypothèse sur la sous-utilisation du potentiel de médiation apporté par la dimension géographique dans les Distic.

Après une présentation synoptique des Distic mis en œuvre sur le territoire de Thau en lien avec le processus de planification territoriale depuis 2005, nous étudions ensuite les fonctionnalités remplies par plusieurs représentations spatiales.

L'ortho-photographie aérienne à 20 cm de résolution de l'ensemble du territoire joue principalement le rôle d'objet frontière entre différents mondes en permettant de se référer dans les processus de communication à des objets géographiques du quotidien signifiants pour n'importe quel interlocuteur.

La production puis les usages de la cartographie de l'étalement urbain entre 1944 et 2005 et d'une simulation en 2020 constituent un processus d'objectivation d'un phénomène diffus dans le temps et dans l'espace, jusque-là mal appréhendé par les acteurs du territoire. La quantification (mise en

cartes, en indicateurs, en modèles) a permis de réduire les incertitudes et de faire circuler ces représentations dans l'espace public. Il en a résulté des apprentissages qui ont fait émerger et mettre en débat un nouvel objet de gestion, l'étalement urbain, rendant alors possible l'action publique.

Les maquettes physiques en 3D du territoire constituent, par leur matérialité spécifique et leur esthétisme, des médias polysémiotiques qui autorisent (au sens « *d'affordance* » de Gibson) des expériences multi-sensorielles inédites par rapport aux autres représentations spatiales. Dotées d'un fort pouvoir d'attractivité, elles ont rempli dans l'exposition itinérante du diagnostic du Scot une gamme étendue de fonctionnalités relevant de différents registres, prévues et imprévues, en s'agencant avec d'autres pièces de l'exposition. Elles ont par exemple servi d'objets frontières pour établir des médiations entre le monde technique du diagnostic du Scot (ses experts, ses produits médiatiques) et les mondes vécus des citoyens ordinaires. Mais elles ont aussi permis de renforcer la reconnaissance et la légitimité du SMBT dans son rôle de structure de médiation territoriale.

Plusieurs expériences de valorisation des savoirs locaux ont été menées, avec des degrés croissants de formalisation et de prise en compte dans les processus de décision. Le niveau le plus avancé a porté, dans le cadre de la procédure Natura 2000 sur la lagune de Thau, sur la mobilisation de pêcheurs professionnels pour aider à la cartographie d'herbiers à partir de leurs savoirs tacites, et de plongeurs locaux pour les caractériser plus finement. Cette expérience met en évidence l'importance du protocole de conception du Distic, notamment le choix des caractéristiques du fonds cartographique de référence comme objet hybride entre l'univers cognitif des pêcheurs et les exigences d'un rendu cartographique dans une procédure normative Natura 2000. Elle révèle aussi les différentes épreuves internes et externes que doivent traverser ces savoirs pour être reconnus comme légitimes dans les sphères professionnelles de l'action publique territoriale. Des porte-paroles, médiateurs entre plusieurs mondes, s'avèrent nécessaires pour le passage de ces épreuves. Plus largement, ces dispositifs d'objectivation des savoirs locaux renforcent l'engagement des acteurs et accroissent les capacités endogènes d'auto-observation du territoire.

Partie III : Macro-analyse de l'émergence et de l'autonomisation du territoire de Thau

Etudier le développement d'une démarche d'intelligence territoriale au sein des territoires intercommunaux, à la faible légitimité politique et soumis à des influences extérieures croissantes, suppose de retracer les étapes qui jalonnent leur évolution endogène et leur positionnement dans des espaces plus vastes. Nous appliquons dans cette partie le métamodèle théorique de territoire au cas de Thau pour retracer les séquences de son autonomisation et de sa complexification, à travers ses dynamiques internes puis avec l'agglomération montpelliéraine voisine lors des tentatives de rapprochement. Nous accordons une importance particulière au concept de projet de territoire largement utilisé par les acteurs comme ressource cognitive, symbolique et politique. Nous terminons par une analyse des conditions d'émergence d'une territorialité multi-niveaux qui ferait sens à la fois à l'échelon intercommunal et au niveau plus vaste de l'espace métropolitain englobant.

XI. Synoptique du contexte de développement du territoire de Thau

Comme le soulignait Paul Watzlawick, « *un phénomène demeure incompréhensible tant que le champ d'observation n'est pas suffisamment large pour qu'y soit inclus le contexte dans lequel ledit phénomène se produit* » (Watzlawick, Helwick-Beavin et al., 1972, p.15).

En nous basant sur ce principe, nous nous sommes efforcé dans notre recherche d'identifier les éléments de contexte interne et externe qui ont influencé la trajectoire de développement du territoire de Thau sur les dix dernières années.

La frise chronologique présentée à la page suivante (figure 70) synthétise l'ensemble des principaux évènements sur cette période. Ils relèvent de différents registres (institutionnel, écologique, socio-

économique, politique, règlementaire, technologique) et sont de nature externe ou interne au territoire. Les éléments de contexte externe liés aux évolutions technologiques et règlementaires ainsi qu'aux réformes récentes ont déjà été abordés dans la partie théorique. Les réformes de l'intercommunalité liées à la décentralisation ont énormément pesé sur le territoire de Thau en modifiant les dynamiques de coopération locales, en générant de nouvelles entités politico-administratives et en suscitant des tentatives multiples de recomposition des périmètres des intercommunalités. Les crises écologiques ont quant-à elles impacté le territoire de Thau soit de manière indirecte par le biais des évolutions règlementaires qu'elles ont entraîné (cas par exemple de la Directive Cadre sur l'Eau en Europe pour préserver la qualité de l'eau, des lois du Grenelle de l'Environnement en France), soit de manière directe dans le cas des crises lagunaires sur Thau (malaïgues, virus...).

Dans la deuxième partie de notre recherche qui traitait des Distic à base de représentations spatiales, nous avons effectué un premier cadrage resserré en nous concentrant à une échelle micro sur les processus de planification territoriale (Scot, Sage, Natura 2000) qui ont démarré à partir de 2006 et qui ont permis d'arriver en 2010 à des projets de territoire.

Dans cette troisième partie, nous allons effectuer deux cadrages supplémentaires en élargissant dans le temps et dans l'espace le périmètre des événements pris en compte pour comprendre le processus de développement du territoire de Thau et les phénomènes informationnels et communicationnels qui l'ont accompagné. Le deuxième cadrage va porter sur les processus internes au territoire de Thau depuis une trentaine d'années. Le troisième cadrage concernera les interactions de Thau avec les intercommunalités voisines, en particulier avec Montpellier à l'occasion des tentatives de rapprochement de ces territoires entre 2004 et 2009.

Pour cela, à partir des éléments de contexte et du corpus accumulé sur le territoire de Thau tout au long de notre recherche, nous avons procédé à une reconstruction de la trajectoire de son développement sur les trente dernières années en la structurant à l'aide des trois plans imbriqués du métamodèle de Schwarz adapté au système territoire (cf. § VI.4 p.102). L'ensemble des éléments de cette évolution sont récapitulés dans la figure 71.

Mais nous commencerons tout d'abord par une analyse préalable des signes multiples qui ont contribué à fonder le niveau de territorialité de Thau tel que nous l'avons trouvé au début de notre recherche.

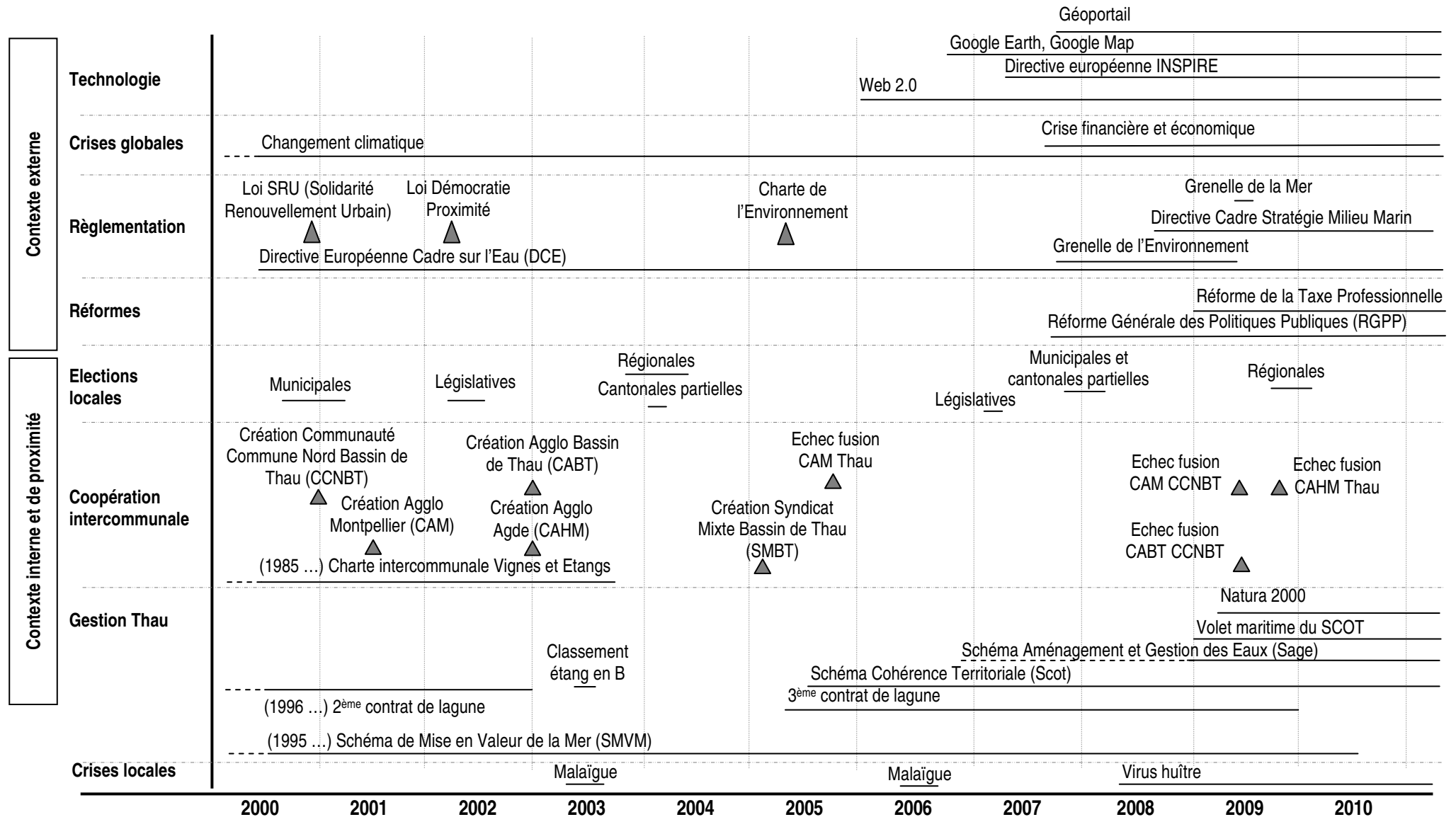


Figure 70 : Chronologie d'événements internes et externes au territoire de Thau

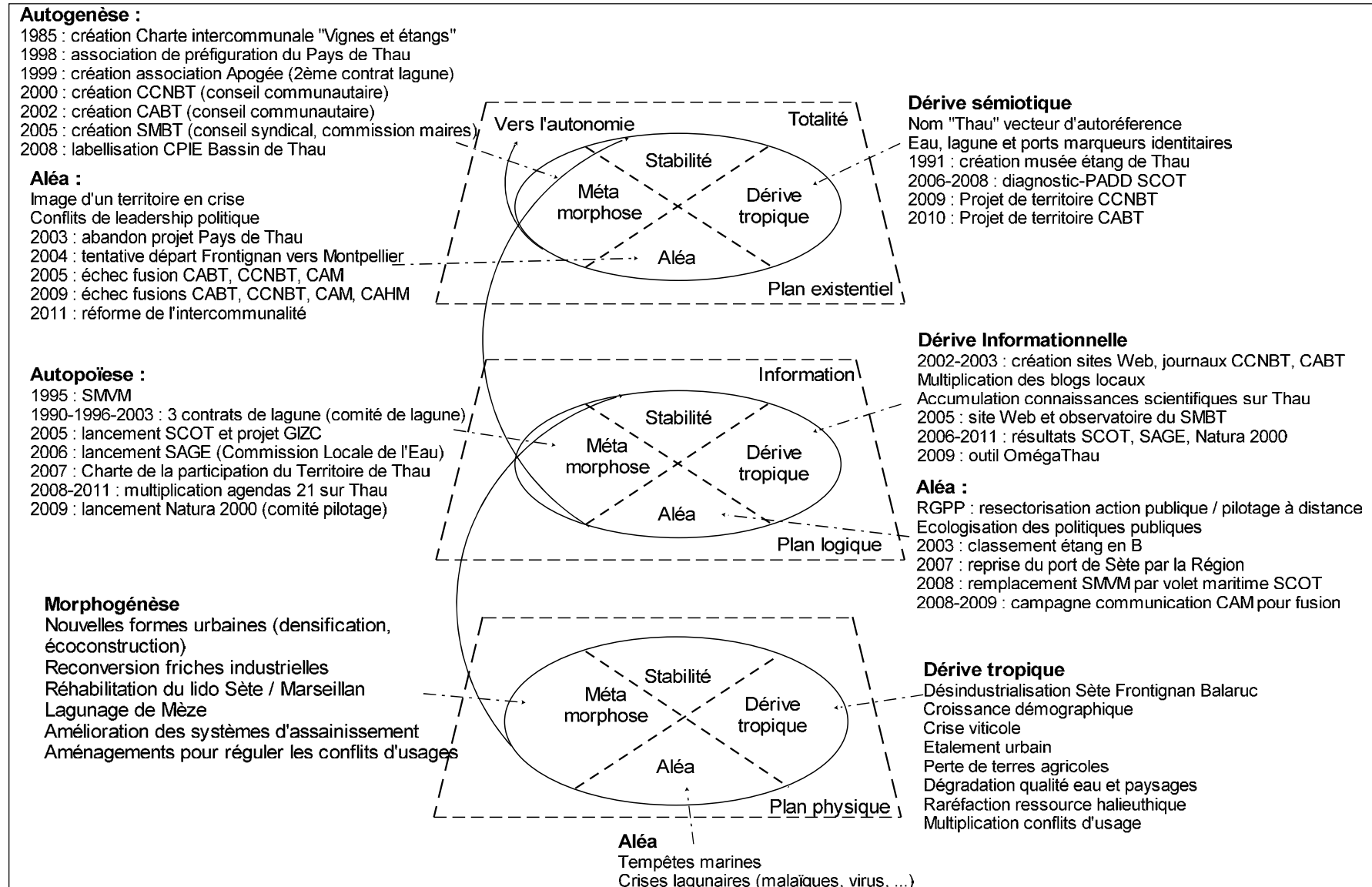


Figure 71 : L'émergence du territoire intercommunal de Thau (1985-2011) vu comme un système complexe (adapté de Schwarz, 1992).

XII. Un territoire à l'identité encore incertaine en 2005, malgré des marqueurs spatiaux forts liés à l'eau

A l'aube des temps mythologiques, inséré dans le golfe du lion, un golfe plus petit, le Golfe de Thau. Sur l'emplacement de ce golfe, une ville, la ville de Thau, s'était élevé autrefois avant d'être submergée par les flots de la mer (...) Neptune fronça les sourcils, plongea son trident dans les profondeurs marines, en remonta un cétacé énorme, et le disposa à l'entrée du petit golfe, le transformant ainsi en étang désormais à l'abri des vents d'Est. Le cétacé, espèce de baleine à bec de dauphin fut pétrifié sur place en voyant le dieu de la mer, ainsi naquit la montagne de Cette.

Source : <http://www.opisline.com/historique.html>

XII.1. « Thau », un mot à la sémiotique encore instable

Alors que « *Thau* » est un nom unanimement reconnu au niveau local et largement médiatisé à l'échelon national, voire international grâce au tourisme, les termes qui le complètent, les références et l'étendue spatiale qui lui sont associées sont extrêmement variables selon les interprétants.

Si « *Thau* » est indubitablement associé à la lagune, le terme même de « *lagune* » qui correspond à une réalité biophysique (étendue d'eau salée séparée de la mer Méditerranée par un cordon de sable mais reliée à cette même mer par des graus à Marseillan et à Sète) reste très peu utilisé en dehors des scientifiques, des experts et des techniciens territoriaux. Les deux métiers traditionnels de la lagune, la pêche et la conchyliculture, se sont même opposés sur son appellation. Le terme « *d'étang* » utilisé par les pêcheurs faisait ainsi référence pour les conchyliculteurs, souvent d'anciens viticulteurs reconvertis, à « *une vision archaïque de la lagune et de son exploitation, renvoyant à un système stagnant, en friche en quelque sorte, niant la conquête de l'homme sur les zones insalubres. Ils lui préfèrent la notion de bassin liée à une image de modernité et de salubrité et consacrant la victoire de la conchyliculture comme activité raisonnée sur la simple prédation des ressources naturelles* » (Valarié, 2002, p.9). Cette opposition taxinomique s'était cristallisée il y a une vingtaine d'années au moment de la dénomination du musée à Bouzigues en « musée de l'étang de Thau » alors qu'il était initialement prévu qu'il s'intitule « musée de la conchyliculture ». Si le terme

« *d'étang de Thau* » reste encore largement dominant sur internet, celui de « *bassin de Thau* » gagne du terrain : il figure désormais sur les différentes cartes IGN. Une analyse de séries historiques de cartes au 1 :25 000 montre que le changement de toponyme d'étang à bassin s'est opéré entre l'édition de 1944 et celle de 1971. Paradoxalement, sur ces mêmes cartes IGN récentes, tous les autres plans d'eau lagunaires du littoral languedocien gardent le qualificatif d'étang. Le « *B.T.* » du « *Bassin de Thau* » est aussi repris dans les sigles des collectivités territoriales actuelles (CABT, CCNBT, SMBT) car plus proche de leur objet de gestion et du périmètre surfacique associé (un bassin versant, un bassin de vie, un bassin d'emploi).

Une consultation sous Google début 2011 montre que la fréquence d'apparition du terme « *territoire de Thau* » reste marginal (8 860 occurrences) comparativement à « *étang de Thau* » (plus de 3 millions d'occurrence) ou « *bassin de Thau* » (1 66 000 occurrences) et même « *lagune de Thau* » (39 500 occurrences). Le terme « *pays de Thau* » apparaît plus souvent (365 000 occurrences) mais il correspond essentiellement à la dénomination retenue par les offices de tourisme locaux pour fédérer les offres touristiques.

L'identité géographique du bassin de Thau est également loin d'être stabilisée et n'a pas de réalité historique ancienne. En effet, cet espace a été divisé en deux parties Est Ouest dès l'âge de bronze, puis dans l'antiquité et au moyen âge avec les rattachements respectifs aux évêchés de Maguelonne et d'Agde. A cette division s'est rajoutée une séparation entre les activités maritimes et lagunaires au Sud et l'agriculture et viticulture au Nord. La principale ville, Sète, n'a également pas pesé sur l'identité du territoire d'un point de vue historique. Ses dénominations ont varié au cours du temps et trouveraient leur origine dans la forme du Mont Saint-Clair perçu des villages alentour, qui évoquerait une baleine au dessus de la mer : Ceta, Seta ou Cetia au Moyen Âge (du latin Cetus, ou du grec kêtos, baleine), puis Sette, Cette ou Sète, ce dernier nom ne s'imposant qu'à partir de 1928 par décret à la demande de la municipalité. La création tardive du port de Sète par Louis XIV au XVII^e siècle, principal moteur du développement économique du territoire, et l'absence d'un patrimoine architectural emblématique (tel le pont du Gard ou la cité de Carcassonne ou encore les arènes de Nîmes), ont limité l'émergence d'une identité historique propre à ce territoire, malgré la présence d'un riche patrimoine archéologique et bâti. Enfin, l'urbanisation récente a généré une tension entre l'influence biterroise à l'Ouest et montpelliéraine à l'Est, puis une rupture entre une partie Sud plus urbaine (triangle Sète, Frontignan et Balaruc) et une partie plus rurale au Nord.

Les structures politico-administratives intercommunales (CABT, CCNBT) sont quant à elles encore trop récentes (2000 et 2002) et instables pour pouvoir contribuer significativement à l'identité locale par des activités et des productions symboliques visibles, d'autant plus qu'elles coupent le territoire en deux parties nord sud en passant au milieu de la lagune.

Le principal quotidien régional, le Midi-Libre, accentue cette diversité de limites territoriales. Marseillan, le village le plus à l'Ouest, n'était pas rattaché à la zone éditoriale du bassin de Thau mais à celle du Biterrois. Depuis 2011, la nouvelle zone englobe le territoire de Thau dans son intégralité ainsi qu'une partie de la vallée de l'Hérault à l'Ouest, dont la ville d'Agde. Une nouvelle chaîne télévisée locale, ThauTV, « *le petit écran du grand étang* », couvre de son côté l'ensemble des territoires couverts par trois intercommunalités, les deux de Thau et celle à l'Ouest sur la basse vallée de l'Hérault. Cette zone correspond aussi au périmètre dénommé « pays de Thau et pays de Pézenas » sur le portail touristique du département de l'Hérault¹⁴¹.

Culture et sport comme vecteurs de territorialité

A l'échelle du territoire de Thau, l'événement culturel estival phare reste le « *festival de Thau* », démarré en 1991 et qui mélange chaque année musiques du monde, danse et produits du terroir, auxquels s'est ajouté depuis 1998 le Village des Rencontres permettant d'aborder des thématiques diverses, en particulier celles de l'environnement et du développement durable. Basé sur le port de Mèze au bord de la lagune, il associe chaque année d'autres villages du bassin versant pour accueillir une partie des concerts. Comme l'évoque l'une de ses fondatrices, Monique Teyssier, le festival a été imaginé pour créer des liens autour de la lagune au moyen de la culture : « *Nous étions un petit groupe d'amis ... qui se sont vite rendus compte que la culture est absente de ce coin de paradis. Pas de scène, pas de théâtre. On s'y est mis avec la volonté de créer des passerelles entre l'étang et les autres en mettant en lumière des sites naturels incroyables* » (source : L'humanité, 12 juillet 2003).

Sur le plan sportif, au delà du mythique club de volley de l'Arago de Sète qui évolue au plus haut niveau national et du club de rugby du bassin de Thau, les activités nautiques constituent des événements majeurs pour le territoire de Thau et la culture locale : joutes nautiques estivales avec en point d'orgue celles de la Saint Louis à Sète, régates telles que « le challenge de Thau », « les 24 heures de Thau » ou encore « le défi des maires du bassin de Thau ».

XII.2. Une identité collective liée aux activités portuaires et lagunaires

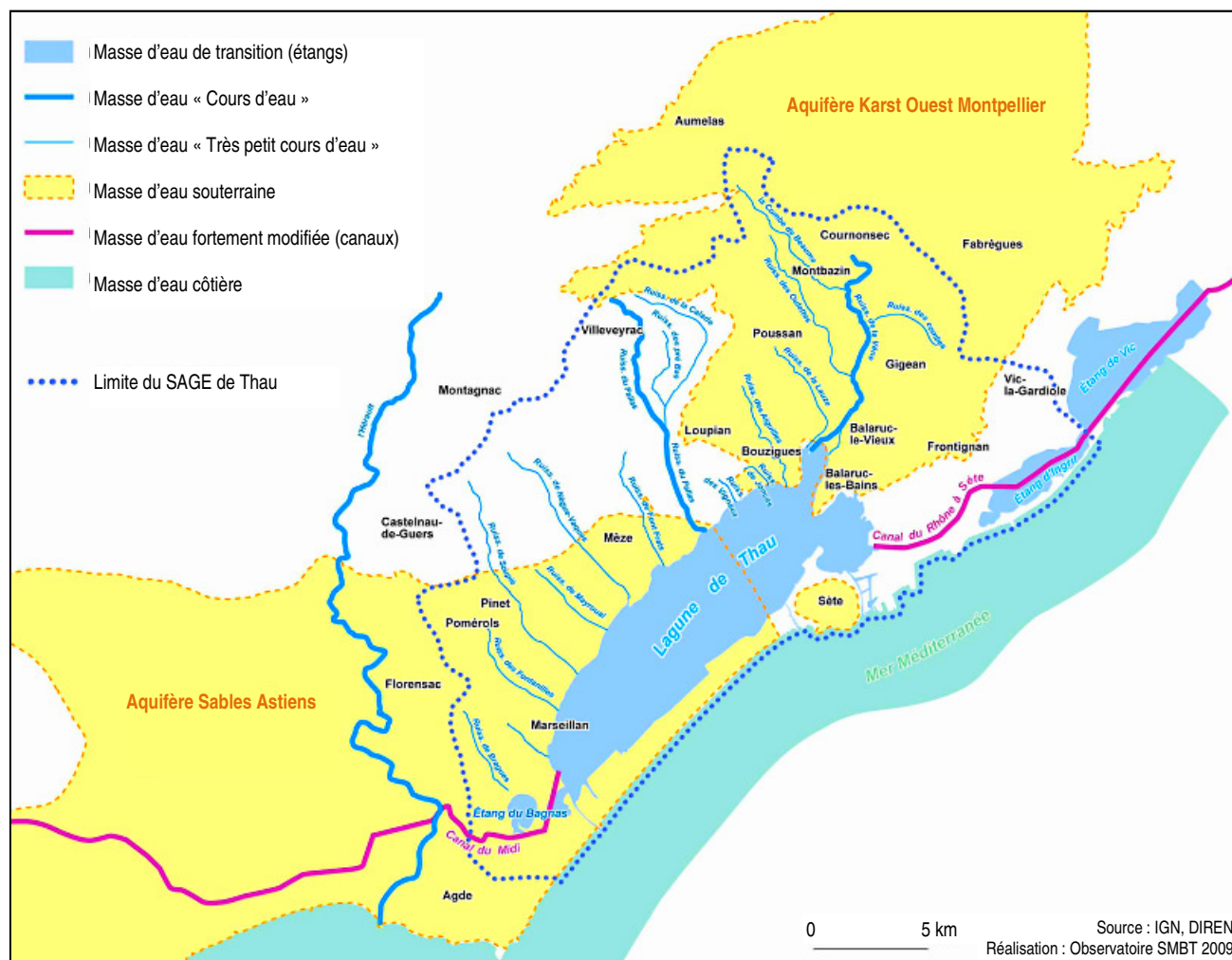
En fait, l'identité du bassin de Thau doit être surtout recherchée dans l'existence d'un important patrimoine vernaculaire récent (maisons vigneronnes, ports de pêches, ports et mas conchylicoles, chais, industries, canaux, tables conchylicoles sur la lagune, ...), témoin de pratiques ancrées dans le territoire, liées à des vagues d'immigration successives, et ayant généré des situations d'interdépendance entre activités économiques locales mais aussi régionales. L'histoire récente de

¹⁴¹ <http://www.herault-tourisme.com/>

Thau est surtout attachée à son histoire portuaire, trait entre les activités terriennes et celles liées à l'eau : le port de Sète et les ports sur la lagune, les canaux (canal du midi, canal du Rhône à Sète, canaux de Sète, de Marseillan, ...) avec les échanges commerciaux et mouvements de population qui leur sont liés : exportation du vin de l'arrière pays puis importation de vins algériens et espagnols après la crise phylloxérique, activités industrielles plus récentes, extraction de bauxite au nord du territoire, pêche et conchyliculture sur la lagune et en mer, thermalisme à Balaruc. Mais actuellement, l'avenir incertain du port de Sète, avec ses nombreuses friches industrielles, atténue le marquage identitaire qu'il a pu impulser au siècle dernier.

Parmi les activités citées, la pêche lagunaire et la conchyliculture sont centrales dans la renommée et l'image identitaire du territoire de Thau, en plus de leur rôle structurant sur l'économie locale (plus de 2 000 emplois directs et autant d'emplois induits concentrés essentiellement sur la lagune de Thau). Marquées par une forte culture communautaire identitaire liée à des pratiques professionnelles ancrées localement et à une relative fermeture vis à vis des autres acteurs du territoire, ces groupes sociaux ont d'ailleurs fait l'objet d'analyses anthropologiques poussées dans le cadre de deux thèses en sociologie espacées d'une quinzaine d'années (Giovannoni, 1994; Sécolier, 2010). Nous pouvons aussi citer la création à la fin des années 1980 d'un musée de « l'étang de Thau » dans le village de Bouzigues dans une logique de patrimonialisation de la lagune et de ses métiers (Valarié, 2002).

Le rôle fédérateur de la lagune dans ce territoire complexe, à la fois terrestre et maritime, peut finalement se résumer dans la dénomination qu'avait donnée Jacques Séguéla aux conchyliculteurs de Thau, « *les paysans de la mer* », à l'occasion d'une campagne publicitaire pour les produits de la lagune au début des années 1980. Pour Jean-Pierre Bouisset, conchyliculteur de Bouzigues, alors président du syndicat qui rassemblait 840 producteurs, « *l'expression est juste ... Paysan de la mer car, comme ceux de la terre, nous n'avons pas d'horaires puisque nous ne sommes pas tributaires des marées. Nous avons aussi l'amour du beau, du bon produit* » (source : L'humanité, 22 décembre 2001). Ni totalement marins, ni agriculteurs, les pêcheurs et les conchyliculteurs de la lagune de Thau constituent des communautés intermédiaires les plus à même d'établir des ponts et de fédérer une pluralité d'acteurs autour d'une identité collective centrée sur la lagune et ses enjeux, mais en lien aussi avec la mer et la terre. Un parallèle peut être établi avec la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée, située à l'Ouest, où ce rôle d'intermédiaire entre une identité maritime (incarquée par la ville d'Agde) et une identité terrienne (représentée par la ville de Pézenas) est assuré par le fleuve Hérault (Amirou, 2004). Mais ici, aucune communauté d'acteurs n'est en mesure de cristalliser ce lien et de devenir le représentant, le signifiant humain, au sens sémiotique du terme, de l'ensemble du territoire.



Carte 3 : Localisation des masses d'eau reliant Thau à son environnement externe (SMBT, 2011, p.17)

XII.3. L'eau, génératrice d'interdépendances locales et de territorialité

Si les pêcheurs et les conchyliculteurs constituent les communautés emblématiques du territoire, l'eau constitue plus généralement l'élément naturel fédérateur et générateur d'interdépendances qui fait de Thau un « *système territorial* » complexe, avec des limites variables et poreuses (carte 4).



Carte 4 : Localisation des activités liées à l'eau, actuelles ou prévues (SMBT, 2011, p.26)

Elle produit ce que Yann Bertacchini la « *proximité instrumentale* » vectrice de territorialité. Alors que les paysages sont constitués d'éléments saillants remarquables qui marquent tout autant qu'ils divisent l'unicité de ce territoire (lagunes et étangs, massifs calcaires de la Gardiole et de la Moure à l'Est, presque île de Sète et son mont Saint Clair, remblais autoroutier), les limites du bassin-versant de la lagune redonnent une cohérence spatiale au système. Cas unique en France, ce bassin versant se superpose quasi à l'identique avec les périmètres politico-administratifs des deux intercommunalités. L'eau contribue aussi à l'ouverture du système territoire sur son environnement : le canal du midi à l'ouest et celui du Rhône à Sète à l'Est connectent Thau à d'autres régions par les voies fluviales. Les nappes souterraines du pli karstique montpelliérain à l'Est et des sables de l'Astien à l'Ouest, la nappe du fleuve de l'Hérault à l'Ouest (d'où le territoire de Thau tire 80% de sa ressource en eau potable), obligent les acteurs de Thau à se coordonner avec les autres territoires concernés par ces nappes pour maîtriser les prélèvements et réduire les risques de pollution. La façade littorale et le port de Sète relient quant à eux Thau à des destinations proches ou lointaines par les voies maritimes. L'eau forge aussi les spécificités de certaines sous-zones au delà des communes en bordure de lagune directement marquées par les activités portuaires, la pêche et la conchyliculture. Villeveyrac au nord, commune rurale et terrienne, est reliée à l'eau par la présence

de réserves souterraines dans les galeries de ses mines de bauxite qui lui ont permis de développer un réseau d'irrigation autonome et de diversifier ainsi son agriculture. Les productions fruitières et maraîchères sont valorisées localement et concourent à développer une identité communale tournée vers la préservation de l'environnement et une agriculture de qualité. Les deux autres communes rurales du Nord-est, Montbazin et Gigean, sans avoir de façade lagunaire, se situent cependant sur le bassin-versant de La Vène, le seul cours d'eau à régime permanent qui se jette dans la lagune. De leurs activités et de leurs pratiques sur leur territoire dépendent donc en partie la qualité des eaux lagunaires et le maintien des activités halieutiques et conchylicoles sur la lagune. Balaruc-les-Bains a développé des activités autour du thermalisme qui reposent sur des équilibres complexes et fragiles entre les nappes souterraines et la lagune de Thau pour éviter des phénomènes d'inversacs, provoquant des intrusions salines dans les eaux thermales. Au Sud-est, Vic la Gardiole et Mireval se caractérisent par des écosystèmes riches et variés situés entre la mer, les étangs littoraux d'Ingril et de Vic, les zones humides qui les bordent et le massif calcaire de la Gardiole. Le port de Sète, récemment repris par la région Languedoc-Roussillon, a besoin quant à lui de foncier à l'intérieur des terres et d'infrastructures de communication adaptées pour le transport et le stockage des marchandises, marquant ainsi l'espace terrien d'activités liées à l'usage de voies maritimes, même si cela reste pour le moment au stade de projet.

Bien que fédératrice sur beaucoup d'aspects, l'eau constitue aussi parfois un élément de division interne du territoire. Ainsi, la présence de la lagune de Thau complique les déplacements est-ouest, surtout entre Marseillan et les autres communes de la CABT situées à l'est de la lagune. Elle isole les accès à la ville principale, Sète, réduisant d'autant son rayonnement sur le reste du territoire. Enfin, de manière indirecte à travers les activités portuaires, elle génère de la division entre certaines communes. Si le port principal de Thau est indubitablement identifié à la ville de Sète, la ville voisine de Frontignan est elle aussi marquée par les activités industrialo-portuaires et elle dispose d'importantes ressources foncières sur cette zone stratégique pour l'avenir du territoire de Thau. De grands groupes industriels d'ampleur internationale, comme la Shell ou Lafarge, sont installés dans cette zone portuaire ou à proximité de l'étang. Ils disposent eux-aussi d'importantes surfaces foncières mais leurs stratégies de développement se placent à des échelles bien plus vastes que celles des communes littorales et même que celle du territoire de Thau.

Ainsi, l'eau sans cesse en mouvement et aux états changeants accentue le caractère dynamique, évolutif et transitoire du territoire de Thau. Si les territoires côtiers représentent déjà des situations complexes dans la perspective d'une approche intégrée (DATAR, 2004b), celui de Thau offre un niveau supplémentaire de complexité, du fait notamment de la présence des lagunes et des activités économiques qui lui sont liées directement ou indirectement. Jamais en équilibre, ce territoire de flux aux limites incertaines doit donc être appréhendé en tenant compte des imbrications étroites et

dynamiques entre ses éléments naturels et les activités et pratiques des sociétés qui l'occupent, l'entourent et le traversent. Comme nous allons le voir, le plan physique du métamodèle de territoire va jouer un rôle déterminant dans l'émergence et l'autonomisation du territoire de Thau.

XIII. Cadrage 2 : La gestion de la lagune comme symbole de conquête d'autonomie et d'autoréférence

Durant les trente dernières années, le territoire de Thau a connu des formes de développement impulsées alternativement ou simultanément par l'Etat et par les collectivités locales. Ces alternances entre autonomisation et dépendance s'expliquent à chaque fois par des configurations particulières liées à des moments d'aléas dans le plan physique (crises lagunaires et sociales), ou dans le plan existentiel (luttres de leadership politique, réglementations favorisant l'autonomie, comme la décentralisation, ou au contraire, redonnant du poids à l'Etat ou à des acteurs tels que l'Agence de l'Eau, comme la loi littoral de 1986 ou la Directive Cadre sur l'Eau de 2000). Ces configurations ont généré dans le plan logique l'émergence de Distic pour l'accompagnement d'actions collectives (cas d'observatoires) et la régulation par une autorité légitime des pratiques des acteurs dans le plan physique (en particulier le Schéma de Mise en Valeur de la Mer imposé par l'Etat en 1995).

Une constante a toutefois été la préservation de la lagune et des métiers traditionnels pour faire face au risque d'une mono-fonctionnalité touristique, caractéristique de la plupart des autres territoires du littoral régional. La lagune de Thau, du fait de son emprise géographique à cheval sur plusieurs communes, a imposé dès le début une approche intercommunale. Comme nous allons le voir ci-dessous, cette approche a d'abord été restreinte aux communes en lien direct avec la lagune puis elle s'est étendue à partir de 2005 à l'ensemble des communes des deux intercommunalités et du bassin-versant de la lagune. Ainsi, si la lagune a pu apparaître comme un vecteur de division par les distances et les temps de déplacement qu'elle impose entre les communes membres, elle constitue surtout depuis plus de vingt ans le moteur de la coopération intercommunale, d'abord imposée par l'Etat puis assumée de plus en plus par les communes au fur et à mesure où la décentralisation leur donne les moyens techniques et politiques d'assumer leur propre développement.

XIII.1. Charte intercommunale et projet de pays (1985-2003), une expérience collective sans capitalisation des signes

Une première intercommunalité de coordination

Les communes de Thau tirent profit du contexte du premier acte de la décentralisation pour créer en 1985 une structure associative d'animation, la Charte Intercommunale du pays de la Vigne et des

Etangs afin de produire avec les acteurs locaux des diagnostics sectoriels et territoriaux. Cette première phase va servir à bâtir un projet de développement basé majoritairement sur le tourisme, mais en lien avec les activités rurales et maritimes traditionnelles comme l'indique l'intitulé « vignes-étang » de la charte. Durant cette période, de nombreuses études sont menées et plusieurs projets sont développés en bénéficiant d'une contribution financière importante de l'Europe. La charte a regroupé 17 puis rapidement 21 communes (celles de l'ancienne communauté de commune d'Agde dont Marseillan, les communes de la CCNBT, dont Gigan qui en était membre au début, et certaines communes de la CABT, dont Sète, Frontignan et Vic la Gardiole).

Profitant de l'évolution de la réglementation sur la coopération intercommunale, les partenaires de la charte la transforment en 1998 en association de préfiguration du pays de Thau. Mais malgré la contractualisation d'une première série de projets et le succès des Assises du Bassin de Thau le 26 novembre 2002, inaugurées par le directeur de la Datar, du Préfet et du président de Région et réunissant plus de 300 participants (Caspar, Juhel et al., 2003), l'association sera finalement dissoute en 2003.

Remplacement du projet de pays par trois intercommunalités institutionnelles

Le processus de création d'un pays a en effet été stoppé du fait d'une nouvelle évolution du contexte réglementaire sur l'intercommunalité introduite par la loi Chevènement de 1999 et des résultats aux élections municipales de 2001. Ces derniers ont profondément modifié le paysage politique local et généré des rivalités pour les leaderships intercommunaux. Les communes du projet de pays sont redistribuées au sein de trois nouvelles intercommunalités, passant ainsi d'une logique de coordination volontaire à des intercommunalités institutionnelles aux pouvoirs renforcés. A la fin de l'année 2000, les communes du nord du bassin de Thau transforment le syndicat intercommunal qui les réunissait déjà en une communauté de communes, la Communauté de Communes du Nord Bassin de Thau (CCNBT). Le maire de Mèze, Yves Piétrasanta, une figure de l'écologie politique nationale et européenne (Genieys et Joana, 1996), en prend la présidence. Dans le sud, François Liberti, le maire communiste de Sète, la ville principale de Thau, perd les élections face à François Commeinhes. La nouvelle municipalité de droite crée notamment un office du tourisme, réduisant d'autant son intérêt pour un portage de cette activité par le pays. Le nouveau maire de Sète arrive ensuite à créer à la fin 2002 la communauté d'agglomération du Bassin de Thau (CABT), qui regroupe les communes du sud de lagune. Du côté ouest, les communes contribuent à la création de la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée (CAHM) autour de deux pôles principaux, Agde au sud et Pézenas au nord.

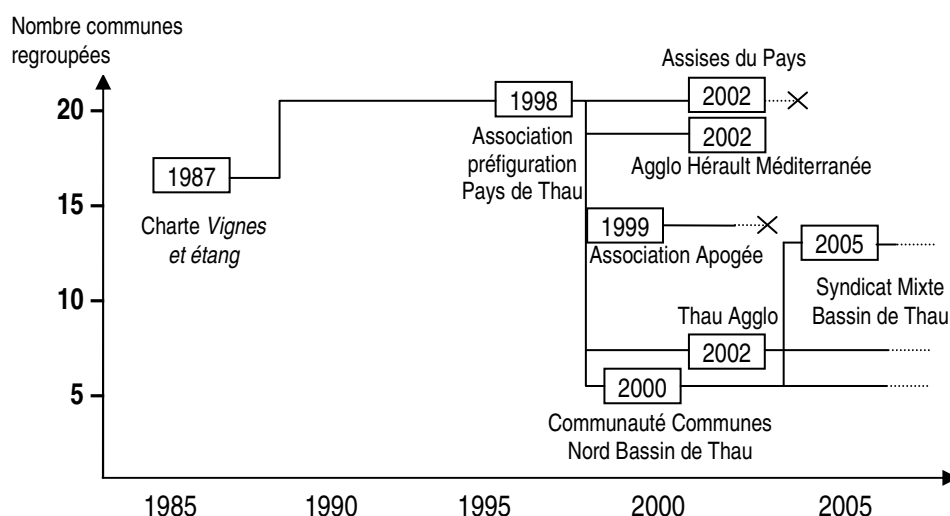


Figure 72 : Evolution du système de coopération intercommunale sur le territoire de Thau depuis 1985

Après cette phase d'aléas particulièrement forts sur le territoire de Thau, un nouveau cycle de développement va démarrer, marquant la fin de quinze années de dynamique collective autour de la charte puis du projet de pays. Chacune des trois nouvelles collectivités commencent alors à faire son propre apprentissage d'une intercommunalité renforcée, à la fois au sein de l'administration, mais aussi au niveau politique. Au sein de l'Agglo de Thau, les luttes initiales pour le leadership politique vont rendre le démarrage particulièrement difficile et entraîneront en 2004 la tentative de départ de Frontignan vers l'agglomération de Montpellier.

La perte du capital formel

Il ne reste désormais pratiquement plus aucune trace de cette phase de coopération intercommunale, hormis dans les archives personnelles de quelques participants. Comme le confirme un élu qui a connu cette période, « *tout est tombé aux oubliettes* » E42-IT-E. L'ensemble des documents et informations produits a complètement disparu de l'espace public numérique, gommant d'autant les possibilités d'explorer ou de réactiver la mémoire de cette période de Thau. Une recherche sur internet montre en effet qu'aucun site web ne recense et ne met à disposition ce « capital formel », héritage pourtant d'une action collective significative menée à l'échelle intercommunale pendant près de quinze ans.

XIII.2. 1er contrat de lagune et SMVM (1990-1995), deux symboles de l'autorité de l'Etat pour une territorialité lagunaire

Alors que l'Etat, à travers la mission Racine, avait impulsé à la fin des années 1960 dans le Languedoc-Roussillon la création d'un réseau de stations balnéaires destinées au tourisme de masse, il a ensuite cherché dans le contexte règlementaire des années 1980 (loi de décentralisation

de 1982, loi littoral de 1986) à réaffirmer sa légitimité et son autorité dans un domaine aussi sensible que celui des espaces côtiers. Il s'agissait pour les services de l'Etat de démontrer leur capacité à encadrer fortement les décisions des maires des communes littorales. Le territoire de Thau est devenu ainsi pour l'Etat un terrain emblématique d'intervention, notamment vis à vis du Conseil Régional Languedoc-Roussillon dont les effectifs et la capacité d'expertise étaient alors en pleine expansion.

Pour cela, l'Etat va tirer parti des intenses phases d'aléas qui ont marqué le plan physique du territoire de Thau depuis le début des années 1980. Les crises lagunaires, notamment les *malaïgues*¹⁴², se sont en effet succédées en enflammant régulièrement le climat social. Cette période de crise atteint son paroxysme à la fin des années 1980 : deux malaïgues surviennent en 1987 et en 1990, alors que l'année 1990 avait été marquée par un véritable désastre sanitaire et social pour les professionnels de la lagune¹⁴³.

L'Etat va alors lancer successivement deux instruments d'intervention et de régulation destinés à préserver le milieu lagunaire : un plan d'actions (le premier contrat de lagune) et un document de zonage (le Schéma de Mise en Valeur de la Mer). Compte-tenu des moyens engagés et des processus de coordination et de médiatisation qu'ils entraînent, ces deux instruments vont conforter la dimension lagunaire dans la territorialité de Thau tout en renforçant l'autorité de l'Etat.

Le premier contrat de lagune en réponse à la crise

Le premier instrument est un contrat d'étang, représentant 35 millions d'euros d'investissement entre 1990 et 1995. En raison du climat de crise de la fin des années 1980, le contrat est lancé en urgence autour d'un partenariat réduit aux financeurs (Etat, Région, département) et aux maîtres d'ouvrage (Dedieu, 2000). Le pilotage est assuré de manière technocratique par les ingénieurs des structures financeuses qui disposent encore d'un monopole de l'expertise face aux communes de Thau et leurs structures de coopération encore balbutiantes. Le plan d'actions porte à la fois sur des interventions directes dans le plan physique du territoire (amélioration des systèmes d'assainissement, modernisation de la filière conchylicole), et dans le plan logique, sur une amélioration de la compréhension du fonctionnement lagunaire.

¹⁴² Le terme occitan de « malaïgues », littéralement « mauvaises eaux », désigne des crises anoxiques (baisse du taux d'oxygène dissous dans les eaux lagunaires) dont la cause est liée à l'eutrophisation (apport excessif de substances nutritives comme l'azote issue des nitrates agricoles et des eaux usées et le phosphore provenant des phosphates et des eaux usées) ainsi qu'à des conditions météorologiques et environnementales particulières (forte chaleur et absence de vent). Les eaux peuvent alors prendre une couleur blanche. La lagune de Thau a connu régulièrement des malaïgues (1969, 1975, 1982, 1983, 1987, 1990, 1997, 2003, 2006) provoquant des mortalités du cheptel conchylicoles variables selon les années.

¹⁴³ La vente des coquillages a été interdite en pleine période de commercialisation suite à l'apparition de salmonelles due à une défaillance du système d'assainissement, plaçant les conchyliculteurs dans une situation économique dramatique et déclenchant une grave crise sociale.

Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer pour réguler les usages en faveur des métiers traditionnels

Le deuxième dispositif est un Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), un instrument normatif de planification opposable à tous, prévu par la loi littoral de 1986 afin de hiérarchiser les usages et d'en réguler les conflits. Thau devient alors pour l'Etat un symbole national de son autorité sur le littoral en étant le premier Schéma de Mise en Valeur de la Mer approuvé par un décret du Conseil d'Etat du 20 avril 1995. Ce dispositif garantit sur Thau le maintien des activités lagunaires et portuaires, en donnant en particulier la primauté aux activités conchylicoles et de pêche dans la lagune. Ce schéma constitue un zonage opposable aux plans d'urbanisme des communes limitrophes de la lagune et prévoit de moderniser les systèmes d'assainissement et les installations conchylicoles.

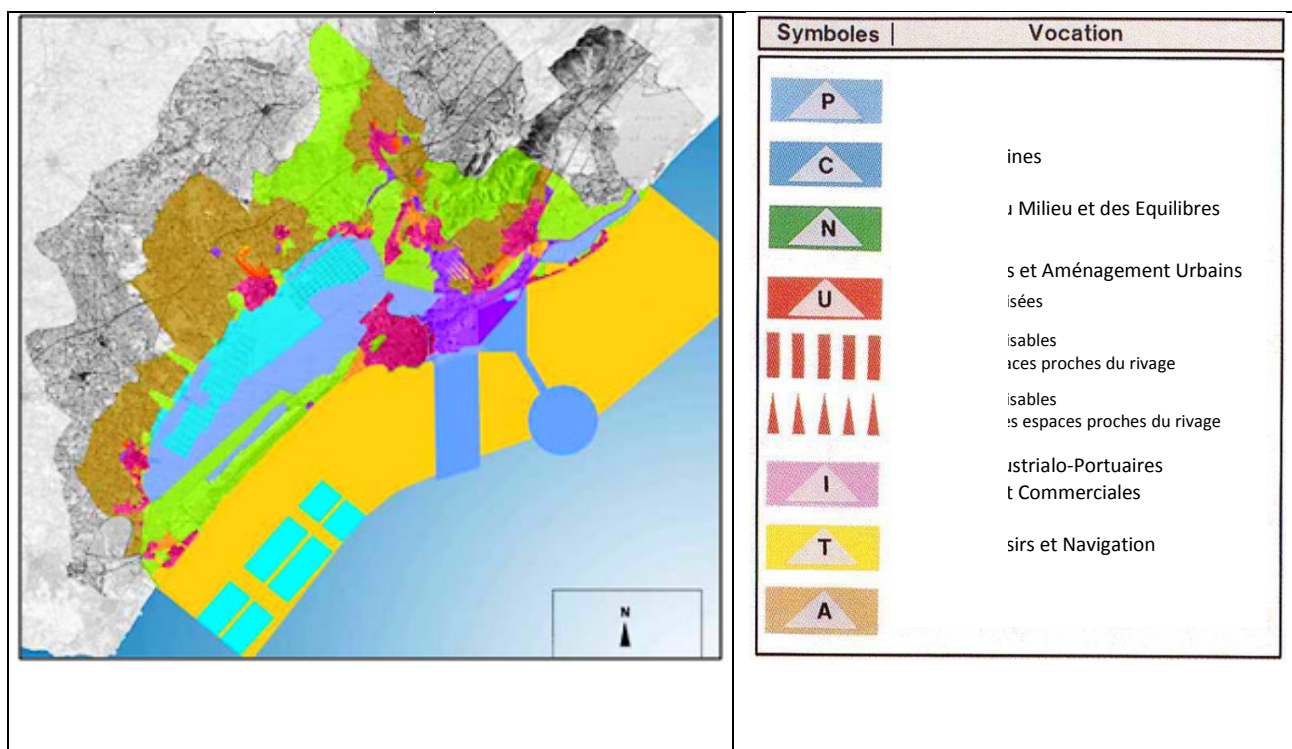


Figure 73 : La carte du Schéma de Mise en Valeur de la Mer comme symbole de l'autorité de l'Etat sur Thau pendant 15 ans

En matière de gouvernance du Schéma de Mise en Valeur de la Mer, si l'Etat refuse de partager son leadership avec la Région qui avait pourtant développé une forte capacité d'expertise dans le domaine, il ouvre toutefois le dispositif à de nombreux acteurs à travers quelques groupes de validation, permettant l'émergence de représentants de la pêche, de la conchyliculture et du tourisme, ainsi que la participation d'associations environnementalistes et d'experts.

Jusqu'à la fin des années 2010, le Schéma de Mise en Valeur de la Mer deviendra alors le symbole de la légitimité et de l'autorité de l'Etat sur le territoire de Thau, réduisant d'autant les capacités

d'autonomisation du territoire. Le titre suivant d'un article paru dans la presse régionale au moment du classement de l'étang en B illustre cette prédominance de l'Etat dans la gestion des affaires locales : « *Etang de Thau : un coup de frein sur les loisirs nautiques. Le nouveau règlement du préfet réaffirme la primauté de l'activité conchylicole dans la lagune* » (*Midi Libre*, juillet 2004). Jusqu'en 2004, ce document n'était révisable que par l'Etat au moyen d'une procédure très longue en Conseil d'Etat, ce qui évitait aux élus de Thau d'avoir à assumer son éventuelle révision. Ils ne voyaient pas non plus l'intérêt d'un Scot puisque le Schéma de Mise en Valeur de la Mer régulait déjà l'occupation de l'espace, même s'il relevait pourtant d'un référentiel de développement dépassé, basé sur un simple zonage binaire (activités autorisées ou interdites selon la zone), contrairement au Scot qui se fonde à travers le projet de territoire sur un référentiel plus systémique.

Mais la loi sur le Développement des Territoires Ruraux de 2004 va autoriser la révision d'un SMVM dans le cadre d'un Scot, laissant alors planer le doute à partir de ce moment sur les intentions des décideurs locaux de Thau en charge du Scot. Alors qu'il constituait à la base un document extrêmement technocratique, le Schéma de Mise en Valeur de la Mer prendra alors une dimension médiatique et symbolique considérable en étant invoqué par les professionnels de la lagune et leurs défenseurs politiques chaque fois que la lagune traversera des crises. Il deviendra le point de cristallisation d'enjeux politiques, relevant du 3^{ème} niveau du métamodèle de territoire : les élus seront tiraillés entre le souci de faire évoluer la régulation de l'occupation du sol face à la pression urbaine et la crainte d'être accusés de vouloir faire du « tout tourisme » au détriment de la conchyliculture et de la pêche lagunaire. Comme nous l'avons vu, ces activités représentent les métiers emblématiques et identitaires du territoire de Thau et occupent ainsi une place à part auprès des médias locaux. Dans les moments de crises lagunaires intensément médiatisés et chargés d'émotions, l'Etat apparaîtra donc à travers le SMVM comme le garant ultime de la préservation de la lagune et des 3000 emplois liés.

XIII.3. 2ème contrat de lagune et observatoire d'Apogée (1996-2001), symboles de la dépendance de Thau

En 1996, face aux résultats encourageants du premier contrat de lagune, les partenaires conviennent de poursuivre les efforts entrepris en reprenant les mêmes champs d'action dans le cadre d'un deuxième contrat de lagune. Ce deuxième contrat, d'un montant de 49 millions d'euros, est signé pour la période 1996-2001.

Pour gérer ce contrat, l'Agence de l'Eau demande qu'une structure formelle de type « syndicat mixte » soit mise en place avec les communes du bassin de Thau. Mais cette formule ne permettait pas aux professionnels de la pêche et de la conchyliculture d'être représentés et, de plus, elle engageait fortement les communes dans la réalisation du contrat (Dedieu).

Les élus et les représentants professionnels obtiendront finalement de l'Etat qu'une simple structure légère de gestion et d'animation soit mise en place. L'association Apogée (Association POur la Gestion de l'Etang de thau et de son Environnement) sera créée le 13 avril 1999.

L'observatoire d'Apogée : un Distic pour mutualiser le capital formel sur la réalité lagunaire

A la suite de pollutions fréquentes de la lagune de Thau dans les années 1990 nuisant à l'image des produits et plus globalement du territoire, les professionnels, l'Etat et les maires chargent en 2000 l'association Apogée de créer un observatoire destiné à être opérationnel en 2001. L'objectif est de collecter toutes les données sur l'étang de Thau. *« Ces précieux renseignements vont nous permettre de mieux comprendre ce milieu, de préconiser voire d'anticiper. C'est dans notre rôle de veiller, d'étudier et d'impulser »* déclare le directeur d'Apogée (source : *Hérault du Jour*, 16/11/2000). Les conchyliculteurs sont alors fortement demandeurs, comme en témoigne le titre d'un long article du *Midi Libre* en novembre 2000 : *« Un observatoire pour scruter à la loupe la santé de l'étang. Les conchyliculteurs demandent des comptes aux mairies, on va leur en donner »*. Pour le représentant des conchyliculteurs, les soupçons se portent sur l'urbanisation galopante du bassin-versant et le sous-dimensionnement croissant des équipements d'assainissement : *« il faut qu'on sache enfin ce qui ne vas pas, qu'on nous dise ce qui se passe sur le bassin-versant »* (source *Midi Libre*, *op.cit.*). Le président de l'association, député-maire de Sète, lui-même ancien pêcheur et ardent défenseur des métiers traditionnels de la lagune et de la mer, milite pour la préservation de la qualité du milieu lagunaire et la mise en place de cet observatoire : *« De l'Ifremer aux services vétérinaires, en passant par la police de l'eau, les exploitants des réseaux et des unités d'épuration ... les sources d'information sur le milieu et sur ce qui concourt à le modifier sont nombreuses. Jusqu'à présent, elles étaient dispersées. L'observatoire regroupera ces données, les étudiera en permanence et développera des méthodes d'investigation ... Il faudra que l'observatoire se dote d'une cartographie précise de tous les réseaux du bassin versant. On se rend compte que les schémas d'assainissement sont souvent incomplets quand ils ne sont pas purement et simplement inexistants »* (*op.cit.*).

Cet observatoire devra aussi s'insérer dans un réseau plus large de suivi des milieux lagunaires dans la région, le Réseau de Suivi Lagunaire (RSL). Ce réseau a été lancé en 1999 sous l'égide de la Région Languedoc-Roussillon en partenariat avec l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, l'Ifremer et le Cepralmar qui en assure l'animation. L'objectif est d'évaluer les niveaux d'eutrophisation des lagunes de la région et leurs évolutions ainsi que de synthétiser et de restituer l'information collectée par d'autres réseaux existants. Le RSL fournit ainsi aux gestionnaires locaux des diagnostics et des appuis (expertises, formations, ...) leur permettant d'apprécier et de suivre l'évolution de la qualité des lagunes. Ce réseau a vocation à alimenter et fédérer des observatoires

plus locaux, centrés sur les spécificités de leurs territoires, dont celui de Thau dont a été chargée l'association Apogée.

L'échec de l'observatoire : des raisons multiples

Ce nouveau Distic apparaît donc central dans la capacité du territoire de Thau à suivre un enjeu majeur pour son propre développement et son image, la qualité des eaux lagunaires. En pratique, il va pourtant se heurter rapidement à une série d'épreuves insurmontables dans la zone de coopération sociale de production (Dedieu, 2002). Le statut associatif ainsi que les faibles ressources financières et en expertise d'Apogée réduisent ses capacités d'action, notamment pour assurer la maîtrise d'ouvrage des projets techniques du 2^{ème} contrat de lagune avec des partenaires composés majoritairement d'ingénieurs et de spécialistes de l'eau. La question de la crédibilité et de la légitimité de l'association est dès lors posée par ces partenaires.

En ce qui concerne la définition et la mise en œuvre de l'observatoire, faute de ressources et d'expertise, l'association va s'en remettre aux services du Conseil Général, puis au Conseil Régional pour sa gestion. Ces deux institutions, en opposition politique à cette époque, veulent chacune jouer un rôle pilote autour de l'observatoire qui constitue un enjeu majeur. Cette compétition limitera d'autant la coordination des partenaires du contrat de lagune (Ibid). Elle illustre la faible capacité d'auto-analyse atteinte par le territoire de Thau à cette période de son histoire.

Un autre frein au développement de l'observatoire est lié à l'absence de missions claires et partagées confiées à la structure. Le directeur d'Apogée, compétent en matière d'animation socio-culturelle, va orienter majoritairement l'action de l'association vers des missions d'animation, de communication et de valorisation auprès des acteurs de l'étang, sans qu'il y ait consensus et soutien dans ce sens de la part de l'ensemble des maires qui composent le bureau. C'est le cas par exemple de la mairie de Loupian qui s'est finalement retirée de l'association : « *Apogée avait pour but principal à travers son observatoire de centraliser, recenser, coordonner l'ensemble des données sur l'étang ... c'était cela normalement l'observatoire et Apogée devait servir à cela. Il y a eu déviance* » (ibid, p.25). Les actions d'animation de l'association sont également perçues comme une forme de concurrence institutionnelle par la charte intercommunale « vignes et étangs » qui a l'ambition de se transformer en pays.

Des résistances à la mutualisation des données

Mais les difficultés ne s'expliquent pas uniquement par les faiblesses structurelles d'Apogée et les désaccords sur ses missions. Les partenaires rechignent aussi à communiquer leurs données sans lesquelles l'observatoire ne peut fonctionner. Le cas des mairies est emblématique : alors qu'elles sont membres du bureau de l'association, elles ne communiquent pourtant pas les mesures sur les systèmes d'assainissement dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage en rejetant la responsabilité sur

le Conseil Général qui assure la maîtrise d'ouvrage déléguée ou sur les fermiers. L'Etat n'a pas été non plus exemplaire au moment des graves crises de 2003 (malaïgue, alexandrium, déclassement en B) en voulant sauvegarder son monopole d'expertise technique comme le soulignait le directeur d'Apogée : « *les affaires maritimes n'ont pas voulu nous communiquer les données* » (*ibid*, p.26).

Apogée, les limites d'un dialogue territorial sans capacité d'action

Au plus fort de la tourmente qui frappe le territoire pendant plus d'un an à partir de l'été 2003, Apogée n'a donc pas les moyens de s'imposer comme un interlocuteur valable, comme l'illustre cette intervention du directeur de la Section Régionale Conchylicole, lors d'une réunion préparatoire à l'assemblée générale de l'association du 25 novembre 2003, qui regrette au sujet de la crise d'alexandrium « *que les études n'ont pas été suffisantes et que l'on n'a pas assez mobilisé* » (source : *Midi Libre*, nov. 2003). Ce manque de capacités d'actions contribuera finalement à la programmation de sa disparition début 2005, mais actée dès la fin 2003 par la plupart des partenaires du 2^{ème} contrat, comme l'annonce sans ambiguïté le titre de l'article du *Midi Libre* de novembre 2003 (*ibid*) : « *Apogée, structure au vécu difficile et à l'avenir indéfini. L'association pour la gestion de l'étang et de son environnement s'interroge* ». L'Etat lui-même partage ce constat d'un bilan mitigé. Pour le sous-préfet, « *l'outil juridique n'est pas bon. L'expérience d'Apogée est négative pour moi* » (Dedieu)¹⁴⁴.

Les élections municipales de 2001 sur Sète voient la défaite du maire sortant, ancien pêcheur, qui avait fondé l'association Apogée dont il avait nommé le directeur, et la victoire d'un élu, chirurgien, moins impliqué dans le contrat de lagune et moins proche du directeur d'Apogée. Le nouveau maire parvient à créer la communauté d'agglomération du bassin de Thau à la fin 2002 dont il prend la présidence, avec l'intention de rapprocher rapidement les deux intercommunalités du bassin de Thau. Il bénéficie alors du soutien de la préfecture et de l'agence de l'eau, toutes les deux favorables au remplacement d'Apogée par un syndicat mixte aux attributions et compétences étendues, commun aux deux nouvelles intercommunalités du Nord et du Sud. Comme indiqué précédemment, ces derniers ont finalement acté les limites d'Apogée pour défendre leur cause en 2003 et 2004 et sont désormais favorables à la création du syndicat mixte.

Un territoire toujours sous dépendance externe

A cette période de son histoire, nous voyons donc que le niveau d'autoréférence du territoire de Thau et la prise de conscience partagée de l'intérêt de se doter de capacités d'autoanalyse restent insuffisants pour arriver à surmonter les rivalités internes. Les intercommunalités sont encore trop jeunes et trop occupées à régler leurs difficultés internes pour se coordonner et faire de Thau un

¹⁴⁴ Document non publié

territoire autonome. Il reste encore placé sous l'autorité et l'expertise de l'Etat et continue à dépendre de l'assistance du département et de la région.

Une enquête auprès des chercheurs et des acteurs du territoire de Thau, menée en 2004 dans le cadre d'un projet de recherche européen¹⁴⁵, montre toutefois que l'association Apogée a constitué aux yeux des élus et des professionnels de la lagune une première expérience de gestion concertée, la première véritable « Agora » entre tous les acteurs concernés (Boschet et Rey-Valette, 2004, p.5). Mais si pour eux, la concertation doit continuer à se limiter à un cercle restreint d'acteurs qu'ils estiment légitimes (l'Etat, les collectivités territoriales, les élus, les pêcheurs et les conchyliculteurs), les autres personnes interrogées considèrent qu'il est nécessaire d'élargir le dialogue à beaucoup plus de catégories (plaisanciers, industriels, associations environnementalistes, ...).

XIII.4. La lagune en crise au service de l'autonomisation du territoire (2003-2005) - SMBT et approche intégrée

Comme nous allons le voir ci-dessous, le territoire va traverser en 2003 une nouvelle période d'aléas avec l'apparition d'une malaïgue et d'une algue toxique, l'alexandrium (plan physique du métamodèle de Schwarz), couplée à une évolution de la réglementation européenne qui oblige le préfet à classer la lagune en B (plan logique) car les nouveaux seuils de qualité des eaux ne sont pas atteints. Ce classement impose aux professionnels des traitements et des investissements supplémentaires pour commercialiser leurs coquillages (plan physique). Ces deux événements vont permettre à l'Etat à la fois de maintenir son autorité en parvenant à imposer aux acteurs de Thau des normes d'actions et des mécanismes de régulation venues de l'extérieur, mais également de contribuer au renforcement de l'autonomie du territoire en obligeant les deux nouvelles intercommunalités à se doter d'une structure d'ingénierie territoriale performante.

XIII.4.1. La négociation du 3ème contrat de lagune : un processus d'apprentissage en double boucle

Les leçons du passé pour faire face aux crises lagunaires

Face à la nouvelle malaïgue et aux limites d'une animation par une association pour y faire face, y compris dans la régulation des usages (Audouit et Cadoret, 2005), l'Etat et l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse ont finalement conditionné le financement du 3ème contrat de lagune à un renforcement des outils de régulation et une meilleure coordination de l'action sur le terrain. Les leçons tirées des limites de l'expérience d'Apogée figurent ainsi en creux dans le préambule du

¹⁴⁵ DITTY : Development of an Information Technology Tool for the Management of European Southern Lagoons. Projet européen 2003-2006

troisième contrat qualité qui affiche notamment comme ambition d'« *assurer une gestion efficace du Contrat, qui s'appuie sur une structure forte et responsable, le Syndicat Mixte de la Lagune de Thau ..., instituer des procédures d'évaluation et de suivi du contrat souples et efficaces, par la mise en place d'un Observatoire de la Lagune* » (SMBT, 2004, p.6).

Nous retrouvons bien ici les éléments qui caractérisent l'initialisation d'un apprentissage en double boucle vu dans la partie théorique (cf. § VIII.6.3.4 p.282) : le constat réflexif de l'inefficacité d'une organisation collective passée pour faire face à une situation problème (ici, la réalisation du 2^{ème} contrat de lagune animée par une structure associative), la critique du système d'information en appui à cette organisation (ici, l'observatoire de l'association Apogée), la définition de nouvelles orientations stratégiques et de l'organisation à mettre en place. Par contre, la socialisation de cet apprentissage au sein du réseau d'acteurs concernés va s'étaler sur deux ans pour arriver à une nouvelle organisation et de nouveaux objectifs pour le territoire. La naissance du Syndicat Mixte du Bassin de Thau (SMBT) et le contour de ses missions ont en effet été marqués par des interactions tendues entre l'Etat, l'Agence de l'Eau, les professionnels de la lagune, les deux nouvelles intercommunalités, les communes, la Région et le département, dans un contexte d'incertitude et de défiance maximales : crise majeure démarrée en 2003 (malaïgue et classement de l'étang en B), fin chaotique du 2^{ème} contrat et incertitudes sur le contrat suivant, phase d'échéances électorales avec les élections cantonales et régionales de 2004.

Le SMBT : une innovation source de controverses médiatisées sur la vocation future de Thau

En 2003, les déclarations sur les missions et les objectifs du syndicat mixte comme nouvel opérateur d'aménagement et de développement se multiplient dans les médias locaux. Il s'agit de rassurer les professionnels de la lagune qui soupçonnent l'Etat, les collectivités et les communes de vouloir privilégier le développement touristique, la plaisance et l'urbanisation au détriment des métiers traditionnels, le classement en B étant moins exigeant en termes de qualité de l'eau qu'un classement en A. Pour eux, il s'agit d'un véritable « *permis à polluer* ». A l'inverse, pour le président de la CABT et d'Apogée, « *le Syndicat Mixte, c'est un nouveau levier pour travailler tous ensemble au reclassement optimal de l'étang et pour pérenniser des activités essentielles à l'économie lagunaire* » (source : l'*Hérault du Jour*, 15 janvier 2005). Le président de la CCNBT salue quant à lui, lors de la traditionnelle cérémonie des vœux, la naissance du SMBT, « *un lien entre les structures du sud et du nord de l'étang* » (*Midi Libre*, 24 février 2005). Le maire de Mèze, un des haut-lieux de la pêche et de la conchyliculture, abonde dans ce sens en s'engageant publiquement lors des vœux à la population en faveur de la préservation de la qualité des eaux lagunaires : « *Nous veillerons à un développement raisonné, harmonieux et équilibré de la ville ainsi qu'à un urbanisme maîtrisé. Le*

développement durable, préservation de notre patrimoine naturel exceptionnel ... ont toujours été et seront toujours et encore au cœur de nos préoccupations » (L'Hérault du Jour, 18 janvier 2005).

Ces déclarations sont d'autant plus attendues que la pression démographique et ses effets sur l'environnement font à la même époque les gros titres de la presse régionale et nationale, comme à chaque fois que l'INSEE produit de nouvelles statistiques territorialisées : « *Le Languedoc-Roussillon connaît le plus grand boom. Premières estimations de l'Insee sur la démographie galopante* » (Midi Libre, 19 janvier 2005), « *Zones humides et des étangs littoraux. Des richesses menacées.* » (L'Hérault du jour, 21 janvier 2005), « *Languedoc-Roussillon : l'espace mis à mal par la pression démographique* » (Les Echos, 03 mars 2005).

Dans cette mise en scène médiatique des controverses autour de l'avenir du territoire et de la lagune de Thau, les professionnels de l'étang ne sont pas en reste et maintiennent la pression sur les pouvoirs publics et les élus par journaux interposés. Réputés trop désunis en interne pour organiser efficacement la filière économique et son image, ils ont pour autant l'habitude de resserrer les rangs dans les moments de crise. Ainsi, le président de la Section Régionale Conchylicole ne cache pas ses inquiétudes pour l'avenir : « *Quelle place aura la profession au sein du nouveau syndicat ? Quelles options prendra-t-il quant au contrat de baie ?...* », amenant le journaliste à conclure « *Reste à savoir quelles seront les orientations du nouveau syndicat mixte quant à l'utilisation de l'étang. Conchyliculture ou plaisance ?* » (L'Hérault du Jour, 01 février 2005). Le prud'homme major de l'étang de Thau, qui représente les pêcheurs, et le président de l'association des producteurs profitent quant à eux de la visite du préfet maritime pour défendre leurs professions en se posant comme les meilleurs garants de la qualité des eaux lagunaires : « *Il faut conserver les métiers de la pêche et de la conchyliculture. Nous sommes de véritables sentinelles de l'environnement* » (Midi Libre, 23 mars 2005). Quelques mois plus tard, le représentant des pêcheurs s'exprime à nouveau pour faire part de sa crainte que la vocation première de l'étang de Thau attribuée à la pêche et à la conchyliculture par le SMVM soit remise en question au profit du tourisme : « *On a peur que le schéma de mise en valeur de la mer soit remplacé ou assoupli par un autre texte, le schéma de mise en valeur du littoral, plus favorable au tourisme. Il y a un an, les professionnels ont reçu un sondage à remplir leur demandant s'ils étaient pour ou contre ce nouveau schéma. Je ne veux pas donner un chèque en blanc au tourisme à l'année. Sinon, on est foutu* » (Midi Libre, 19 avril 2004).

Des désaccords sur le diagnostic des crises lagunaires et sur les solutions à apporter

Les professionnels relayés par les maires, le président de la CCNBT, le département, les candidats aux élections régionales, tentent au départ de contester les chiffres de l'Ifremer et obtiennent du Préfet de les autoriser à apporter la preuve d'un classement en A à partir de contre-expertises, mais sans pouvoir finalement y parvenir. Ils enrôlent aussi d'autres acteurs économiques du territoire et de simples citoyens (commerçants, professionnels du tourisme, enseignants, ...) au sein d'un collectif

« Sauvons l'étang de Thau » pour tenter de convaincre les pouvoirs publics de conserver la catégorie A. Le collectif adresse au préfet une pétition de 250 familles : « *Notre étang doit devenir une référence internationale, un modèle de développement durable en matière d'écologie et de qualité du coquillage. L'étang de Thau doit rester la perle de la méditerranée... Nous vous demandons de nous aider, pas de nous condamner* » (*Midi Libre*, 29 août 2003). Ils proposent une solution intermédiaire pratiquée dans le bassin d'Arcachon, le découpage de la lagune en secteurs, qui permettrait de ne déclasser que les zones posant problèmes. Mais en se basant sur les résultats de modèles de courantologie, les scientifiques leur opposent l'argument que la lagune est un système non réductible à des sous-zones indépendantes. Les professionnels mènent en parallèle sur le terrain des actions symboliques fortement médiatisées comme le barrage de l'entrée du port de Sète ou l'obstruction d'un canal soupçonné d'être l'une des sources de pollution de l'étang.

Dans les conseils municipaux et communautaires, les registres argumentatifs mobilisés révèlent parfois des divergences fortes dans l'analyse de la situation et des enjeux. Ainsi, au conseil municipal de Sète, l'actuel maire, également président de la CABT, gynécologue de métier et PDG de clinique à Sète, avance l'argument du principe de précaution et de santé publique ainsi que l'obligation de respecter les normes européennes, alors que l'ancien maire, également député, membre d'une famille de marin pêcheurs et de conchyliculteurs, lui oppose la défense des emplois traditionnels et l'interprétation des données. L'Etat n'est pas non plus épargné par un autre élu : « *Comment expliquer que malgré les efforts entrepris par la collectivité avec les contrats de baie, l'Etat ait laissé l'urbanisme sauvage se développer sur le bassin versant ? D'un côté, l'Etat est draconien, de l'autre il est laxiste* » (*Midi Libre*, 10 juillet 2003).

Les collectivités territoriales apportent aussi leur soutien aux pêcheurs et conchyliculteurs. Le président du Conseil Général, un ancien chercheur de l'INRA, ne comprend pas que ne soit pas appliquée la norme haute en matière de qualité de l'eau et souhaite conforter les résultats exceptionnels déjà obtenus sur l'étang grâce aux deux premiers contrats de lagune (*Midi Libre*, 17 juillet 2003). Dans un autre article intitulé « *Au Conseil Général, il y a le feu à l'étang* », le texte qui accompagne une photo d'un bateau sur fond de lagune et de parcs à huître traduit par une métaphore guerrière le contexte passionnel de cette crise majeure sur le territoire : « *L'étang de Thau : 800 entreprises conchyliques, 2 500 emplois mis en danger par une mesure préfectorale autoritaire. La guerre de Thau a commencé* ». L'article se termine par une déclaration du président du Conseil Général à l'encontre du conseiller général de Sète : « *Vous donnez l'étang à la plaisance et à l'urbanisme. Et je vous dis aussi que, pour le Conseil Général, Sète doit rester le 1er port de pêche de la Méditerranée* » (*L'Hérault du jour*, 18 juillet 2003). Le président de la CCNBT, ancien professeur de physique-chimie à l'Université des Sciences et Techniques du Languedoc Roussillon à Montpellier et député vert européen, annonce qu'il allait « *demandeur au président d'Iframer de mettre*

en place une commission indépendante de scientifiques afin qu'ils interprètent les statistiques contenues dans le rapport que va nous envoyer le préfet » (Midi Libre, 18 juillet 2003). La Région et le département tentent également de conditionner leur signature du 3^{ème} contrat de lagune au classement de l'étang en A, mais sans succès face à la fermeté du Préfet soutenu par l'Agence de l'Eau.

XIII.4.2. Une stratégie technocratique annonciatrice d'un horizon de sens : approche intégrée et qualité environnementale

De son côté, le Préfet apporte régulièrement des explications sur le classement de l'étang en B et tente de rassurer sur la position de l'Etat : *« Certains ont cru voir une stratégie masquée de l'Etat pour changer la vocation de l'étang. Il n'y a aucun changement de stratégie de la part de l'Etat » (Midi Libre, 18 juillet 2003).* Il renvoie aussi la responsabilité de la maîtrise de l'urbanisme aux élus : *« Nous avons depuis longtemps invité les deux intercommunalités à constituer un syndicat englobant tout l'étang et à élaborer un Schéma de Cohérence Territoriale (Scot) qui s'appliquera aux différents Plans Locaux d'Urbanisme. Je rappelle aux élus que ce n'est pas le préfet qui délivre les permis de construire » (ibid).* Enfin, il rappelle les effets négatifs de la médiatisation de telles crises sur l'image des produits de la lagune : *« Je leur ai dit hier également que nous devons progresser dans la communication. Les élus doivent se maîtriser et ne pas nuire à la réputation de l'étang. De leur côté, les professionnels ont été très clairs : ils ne veulent pas que ce sujet devienne prétexte à polémique politique » (ibid).*

Des signes concrets de l'Etat dans le plan physique pour convaincre de sa stratégie

Durant cette période, l'Etat ne s'est toutefois pas contenté pas de déclarations dans la presse. Il a fait preuve d'un regain d'activisme pour faire respecter la loi et donner ainsi des gages concrets aux professionnels de la lagune et des preuves de sa fermeté aux élus. Des opérations de contrôle sont ainsi menées pour constater des infractions et prendre des mesures : braconnage de palourdes, activités anarchiques d'entreprises situées en bord d'étang, effluents de sociétés de négoce de vins, décharges sauvages sur des terrains publics, fermeture d'un chantier naval (Collectivités, 16 octobre 2003). Plusieurs arrêtés préfectoraux sont également pris et appliqués pour réaffirmer la primauté de l'activité conchylicole dans la lagune, conformément au Schéma de Mise en Valeur de la Mer : *« Etang de Thau : un coup de frein sur les loisirs nautiques. Le nouveau règlement du préfet réaffirme la primauté de l'activité conchylicole dans la lagune » (Midi Libre, juillet 2004).* La réglementation de la circulation des pêcheurs-plaisanciers dans la lagune se durcit en interdisant notamment le mouillage ou la pêche dans les tables conchylicoles et l'amarrage à proximité des « tocs », des bancs de sables très prisés pour les pique-niques estivaux (Midi Libre, 17 février 2005).

Des actions emblématiques à forte portée symbolique sont menées comme par exemple la démolition d'une ancienne usine d'engrais avec ses deux cheminées de briques dites « Saint-Gobain » hautes de 62 et 65 mètres, puis la dépollution du site. Ces vestiges constituaient un des symboles du passé industriel de Thau et avaient donné pendant 110 ans ses lettres de noblesse au quartier des Usines à Balaruc-les-Bains. En conclusion d'un article du *Midi Libre* intitulé « *Sud Fertilisants disparaît du site* », le journaliste, fin connaisseur du contexte local, souligne cette reprise en main par l'Etat : « *Cette déconstruction illustre une volonté de reconquête des rives de l'étang de Thau, à coups d'arrêtés préfectoraux* » (*Midi Libre*, 26 avril 2004). Les gros titres se multiplient : « *L'Etat lance une opération rivages propres sur l'étang* » (*Midi Libre*, 12 novembre 2003), « *Port illégal, décharges sauvages, négoce de vins, zone industrielle ... l'Etat fait le ménage sur les rives de Thau* » (*Midi Libre*, 12 novembre 2003), « *L'Etat veut faire le ménage sur les berges de Thau* » (*Midi Libre*, 7 mai 2004). Dans cet article, le Préfet évoque l'avenir du territoire et les conditions pour y arriver en s'adressant indirectement aux partenaires institutionnels et aux élus : « *Enjeu capital pour le bassin de Thau mais aussi pour l'Hérault et la région ... Protéger l'environnement, c'est maintenir l'attractivité de la région ... Il faut essayer de faire comprendre que l'environnement exceptionnel ne doit pas être gâché par un laxisme anarchique ...* ». Le discours tourné vers l'avenir et l'engagement des acteurs locaux est relayé par le président de la CABT pour qui « *cette démarche prouvera son efficacité grâce à l'intercommunalité ... Car il faut aussi contrôler les dépôts clandestins, multiplier les déchetteries, mettre en place le tri sélectif partout* » (*ibid*).

La promotion par l'Etat d'un nouvel avenir territorial fondé sur la qualité environnementale

En élargissant ainsi l'intervention de l'Etat à d'autres aspects que le strict classement de l'étang ou les mesures de la qualité de l'eau, le Préfet reprend progressivement la main, relayé par les médias locaux qui multiplient de longs articles sur les actions menées. Il profite en effet de cette couverture médiatique pour évoquer l'avenir de manière positive en mettant en avant dans chacune de ses interventions l'intérêt du troisième contrat de lagune et l'importance de son enveloppe financière (les sommes annoncées varient entre 61 et 74 millions d'euros, soit pratiquement autant que les deux premiers contrats réunis) pour faire face au défi de la qualité des eaux lagunaires. A cette époque en effet, la convergence des politiques européennes (Directive Cadre sur l'Eau, Gestion Intégrée des Zones Côtières) et les objectifs fixés par l'Agence de l'Eau dans son 8^{ème} programme d'intervention créent un contexte particulièrement favorable à la mise en œuvre d'un programme plus ambitieux que les précédents contrats. Le fait d'introduire le mot « *qualité* » dans l'intitulé du troisième contrat n'est d'ailleurs pas neutre et rentre dans la stratégie de la coalition des acteurs favorables au contrat (Etat, Agence de l'Eau, CABT) de mettre explicitement l'accent sur la reconquête de la qualité des eaux, synonyme d'un éventuel reclassement de l'étang en A. Le Préfet déclarait déjà en 2003 : « *J'ai redit aux élus et aux professionnels qu'il fallait réussir l'accompagnement de cette mesure par*

l'élaboration d'un contrat de baie que je propose d'appeler "Contrat de qualité de la lagune de Thau" » (Midi Libre, 18 juillet 2003).

Comme l'indique un ingénieur de l'Etat, le troisième contrat de lagune, au delà de son enveloppe financière considérable, a permis de soutenir la volonté politique locale de donner une nouvelle impulsion au territoire, malgré le classement de l'étang en B :

« Il y a eu à un moment donné la volonté politique de travailler sur le classement de l'étang. C'est apparu comme une bonne opportunité (Ndlr : pour l'Etat), politiquement, de dire « on accompagne ce classement pour ne pas rester dans une telle annonce (Ndlr : le classement en B) sans apporter une nouvelle ambition pour le territoire à travers un contrat qualité » E58-SE-T

Un accord avec les professionnels de la lagune, mais sous le sceau de la méfiance

Finalement, face à « *l'acharnement de la préfecture* » dont ils se disent victimes (Midi Libre, 11 juin 2004), les professionnels de la lagune se résignent progressivement à l'idée du classement en B et à l'obligation de se doter de bassins de purification. Ils acceptent également l'idée de la création du Syndicat Mixte, condition imposée par le Préfet et l'Agence de l'Eau pour la signature du 3^{ème} contrat, d'autant plus que celui-ci aura la charge de la réalisation d'un Scot, garant d'une meilleure maîtrise de l'urbanisation sur le territoire de Thau. Face à la crainte des professionnels de la lagune que le Schéma de Mise en Valeur de la Mer soit remplacé par un Scot, les élus décideront adopteront finalement une approche pragmatique en « *intégrant l'évaluation du SMVM dans le processus du Scot de manière à disposer alors d'une base objective pour décider ou pas de son remplacement par un volet maritime* » E52-IT-T.

A partir du moment où le SMBT a été chargé du Scot en 2005 confirmant la volonté des intercommunalités de s'engager sur la planification du territoire, l'Etat a souhaité que le SMBT s'occupe aussi du suivi du Schéma de Mise en Valeur de la Mer, tâche qui n'avait jusqu'alors pas été menée. Pour rassurer les professionnels de la lagune, ce travail de suivi puis de présentation du bilan sera finalement mené au sein du comité du troisième Contrat de Lagune, placé sous l'autorité du préfet, animé par le SMBT et dans lequel sont présents les services de l'Etat, les communes mais aussi les représentants professionnels.

XIII.4.3. Le SMBT : une structure d'ingénierie et de médiation territoriale

Une naissance difficile, révélatrice de la méfiance entre les deux intercommunalités de Thau

La naissance du Syndicat Mixte a aussi fait l'objet pendant presque deux années, entre mars 2003 et février 2005, de nombreuses réticences et de tractations entre les deux intercommunalités du bassin de Thau comme le montrent les compte-rendu des conseils de ces deux structures et des conseils municipaux des communes membres, les déclarations dans la presse et les témoignages recueillis lors des entretiens (*E49-IT-T*, *E50-IT-T*, *E51-IT-T*, *E58-SE-T*).

La CCNBT, craignant de perdre son pouvoir de décision exige des garanties sur la gouvernance du SMBT comme l'illustre cette déclaration de son président lors d'un conseil communautaire : « *Nous ne sommes pas favorables à un rapport 80-20% avec l'Agglomération, nous serions ficelés* » (*Midi Libre*, 30 novembre 2003). L'ajout de la compétence Scot dans la liste des missions confiées au SMBT suscite également des réticences variées de la part d'élus et de techniciens des deux intercommunalités qui craignaient de perdre la maîtrise du foncier ou d'être dépossédés de certaines prérogatives.

L'enjeu de la maîtrise du foncier

Sur la question du foncier, consciente des enjeux d'aménagement, la CCNBT avait intégré dès sa création en 2000 la compétence Scot et s'était dotée d'une petite agence d'urbanisme pour accompagner les communes. Le préfet avait refusé à cette époque une délibération de la CCNBT pour le lancement d'un Scot à l'échelle de cette intercommunalité, jugeant le périmètre trop réduit et pas assez cohérent. Durant l'été 2003, les deux intercommunalités approuvent le principe de la création du syndicat pour prendre en charge le traitement des déchets conchylicoles et la gestion du 3^{ème} contrat de lagune mais souhaitent en exclure la compétence Scot, comme l'illustre cette déclaration d'un élu de la CCNBT à l'issue d'un rencontre avec le préfet fin 2003 : « *Nous avons dit oui au syndicat mixte mais nous disons non à l'entrée du Scot. Notre richesse, c'est l'espace que nous possédons, il fait envie à tout le monde y compris au préfet. Je ne veux pas le brader ni à l'Agglomération de Sète, ni à l'Etat* » (*Midi Libre*, 15 décembre 2003). Une contrepartie accordée à la CCNBT sera le transfert au SMBT du SIVU¹⁴⁶ DECOMY, une structure chargée de la gestion des déchets conchylicoles mais largement déficitaire alors qu'elle bénéficie principalement aux communes du nord.

Une structure d'ingénierie territoriale à forte capacité d'expertise

Les statuts du syndicat mixte sont finalement adoptés par les deux intercommunalités en octobre 2004, puis les délégués élisent les membres du bureau le 10 février 2005. Le maire de Sète et président de la CABT est élu président, le président de la CCNBT obtient quant à lui la vice-présidence. Pour le premier, le syndicat mixte « *ne sera pas un outil politique, ce sera un outil d'aménagement, de protection et de restructuration du milieu* ». Pour le second, « *une seule*

¹⁴⁶ SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

structure, c'est ce qu'il fallait pour traiter l'environnement et le développement du Bassin de Thau et l'écosystème dans son ensemble » (Midi Libre, 12 février 2005). Le syndicat apparaît ainsi déjà comme un lieu de médiation entre les deux intercommunalités du nord et du sud de la lagune.

Cinq postes d'ingénieurs, puis rapidement un sixième, et un poste de secrétaire seront finalement créés. Le directeur du syndicat mixte, ancien directeur du Cepralmar jusqu'au changement de majorité à la région, est un spécialiste reconnu des questions du littoral. Ayant déjà prouvé sa capacité à dialoguer avec l'ensemble des acteurs publics et privés du domaine en maîtrisant leurs codes de communication et leurs cadres de référence, y compris la communauté scientifique puisqu'il avait dirigé la structure coordinatrice du programme régional de recherche Syscolag, il bénéficie ainsi dès le départ d'une légitimité et d'une reconnaissance qui avait fait défaut au directeur de l'association Apogée. Un des postes d'ingénieurs créé a pour mission de développer un observatoire du territoire, présenté dès le départ comme un véritable outil d'aide à la décision.

Ainsi, même si les effectifs du syndicat mixte restent très limités au regard de ceux des deux intercommunalités, les ressources en expertise et en moyens financiers de cette structure ainsi que l'engagement des communes apparaissent sans commune mesure avec ceux de l'association Apogée.

Basculement du sectoriel vers la gestion intégrée : l'entrée dans la complexité territoriale

Cette structure d'ingénierie territoriale, tant attendue par l'Etat et l'Agence de l'Eau, sera finalement dotée de trois compétences : élaborer, suivre et réviser le Scot, assurer la gestion du bassin versant de la lagune en portant le nouveau « contrat de qualité de la lagune de Thau » et en élaborant le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (Sage), participer avec les conchyliculteurs et les mareyeurs à l'élimination des déchets conchyliques.

Le champ de la complexité territoriale de Thau abordé par le SMBT s'élargit donc considérablement par rapport aux efforts précédents. En terme géographique, le périmètre d'intervention s'étend ainsi à l'ensemble du bassin versant de la lagune alors que le Schéma de Mise en Valeur de la Mer se limitait aux communes riveraines. En termes de champs d'action publique, le Scot prévoit règlementairement d'élaborer un projet d'aménagement et développement durable en s'appuyant sur une approche participative. Le directeur du syndicat et l'ingénieur chargé du Scot, auparavant en poste à la CABT, avaient également profité de la longue période de gestation du syndicat pour répondre avec succès à un appel d'offre de la Datar pour faire de Thau un des sites pilotes français en matière de Gestion Intégrée des Zones Côtières. La nouvelle ambition sur le territoire de Thau est donc dès le départ beaucoup plus forte que le zonage mono fonctionnel élaboré unilatéralement par l'Etat dans le Schéma de Mise en Valeur de la Mer. Le concept de « *gestion intégrée* », longuement

mûri par le directeur du syndicat mixte lors de ses expériences passées, commence à apparaître dans les discours, les comptes-rendus des conseils communautaires, les articles de la presse locale.

Vu sous l'angle des missions confiées au syndicat mixte, l'enjeu de médiation porte sur la capacité à générer des apprentissages collectifs en négociant les cadres d'interprétation et la légitimité de diverses formes de savoirs d'un réseau d'acteurs hétérogènes (élus, représentants professionnels, techniciens de l'administration publique, scientifiques et experts, associations, habitants). Il s'agit également de traduire ces savoirs tirés d'exercices de planification en capacités d'actions effectives sur le territoire, que ce soit pour des interventions lourdes d'aménagement ou pour des changements de certaines pratiques parmi les acteurs engagés dans l'action collective. Enfin, l'enjeu probablement le plus ambitieux en terme de médiation est de glisser progressivement d'une logique de gestion sectorielle et technocratique d'un espace recouvrant plusieurs communes à celle de l'élaboration d'un projet de territoire à l'échelon intercommunal, porté par les élus et auquel s'identifient les acteurs et plus généralement la population.

Les contours des Distic pérennes du SMBT, résultats d'un apprentissage en double boucle

Durant la phase transitoire de négociations pour la création du Syndicat Mixte, le futur chargé de mission du Scot, alors employé à Thau Agglo et chargé du dossier du syndicat, et le futur directeur du syndicat, alors directeur d'un organisme régional, le Cepralmar¹⁴⁷, ont joué un rôle déterminant dans les contours des Distic pérennes du SMBT. Ils ont travaillé ensemble à la rédaction du 3^{ème} contrat de lagune et d'un dossier de réponse à l'appel à projet de la Datar début 2005 pour être retenu parmi les sites pilotes en matière de Gestion Intégrée de la Zone Côtière. L'observatoire a occupé une place centrale dans ces deux documents. Il résulte d'un processus d'apprentissage en double boucle au sens d'Argyris et Schön (cf. § VIII.6.3.2, p.273) mais impulsé et porté au début essentiellement par ces deux personnes à partir d'une analyse réflexive de situations passées. En tant que membre du bureau de l'association Apogée, le directeur du Cepralmar avait pu saisir au début des années 2000 tous les enjeux et les difficultés auxquels l'association avait été confrontée et en tirer les leçons : « *Au delà du travail accompli, on ne s'est pas doté d'outil permettant de mesurer le gain environnemental de nos actions, afin d'établir les relations de cause à effet* » (Midi Libre, novembre 2003). Il avait également coordonné pour le Cepralmar un programme de recherche avec la communauté scientifique régionale, le programme Syscolag (Mazouni, Loubersac et al., 2006), centré sur la gestion intégrée du littoral et destiné à développer une approche pluridisciplinaire de ces territoires et préfigurer des dispositifs d'information et de communication. Une des thèses financées par le programme portait déjà sur la problématique de la mutualisation des informations territoriales à l'aide d'une infrastructure distribuée de données (Barde, 2005).

¹⁴⁷ Cepralmar : Centre d'Etudes et de Promotion des Activités Lagunaires et Maritimes

XIII.5. Intelligence territoriale et « projet intention » porteur de sens (2005-2011)

La période 2005-2011 constitue dans le *méta-modèle* de territoire un cycle complet consacré à la réalisation opérationnelle du plan d'actions du troisième contrat de lagune, ainsi qu'à l'élaboration collaborative et intégrée de plusieurs instruments de cadrage stratégique à moyen terme pour le territoire de Thau (Scot, Schéma de Mise en Valeur de la Mer, Sage et Natura 2000) comme nous l'avons déjà vu dans la partie II (cf. § X.1 p.312).

XIII.5.1. Un dispositif de gouvernance au défi d'une approche holistique en pleine réforme de l'Etat

Le dispositif de pilotage de chacun de ces instruments ainsi que leurs produits (documents de planification ou actions concrètes) sont cadrés par des normes dictées par l'Etat, y compris en matière de participation dans le cas du Scot. Chaque instrument lié à une politique publique impose au territoire local ses propres règles, ses propres codes, sa propre représentation de la réalité et de ses catégories, sa propre organisation.

Ainsi, un Scot, un Sage, un classement Natura 2000 exigent chacun de produire un diagnostic qui sera discuté et validé dans des dispositifs distincts (comité syndical pour le Scot, Commission Locale de l'Eau pour le Sage, Comité de Pilotage pour Natura 2000). Le troisième contrat de lagune et, plus tard le volet maritime du Scot, sont quant à eux traités au sein du comité de lagune.

Il en résulte un lourd dispositif de gouvernance qui pose des défis informationnels et communicationnels considérables pour arriver à des représentations partagées d'un territoire abordé dans sa complexité. Cette organisation a déjà été présentée dans la partie II (cf. Figure 39 p.314).

Les effets locaux de la réforme de l'Etat et des politiques publiques

La gouvernance territoriale particulièrement complexe qui découle de la réforme de l'Etat et des politiques publiques (cf. § VII.1.4.2 p.130) va à l'encontre même des principes d'intégration préconisés pour la gestion des zones côtières. Nous retrouvons ici une des limites de la doctrine du « *New Public Management* » vue dans la partie théorique (cf. § VII.1.5.2.4. p.153), à savoir la sectorisation de l'action publique en sous-domaines dotés de leurs propres instruments, de leurs propres responsables et de leurs propres objectifs de performance et d'indicateurs d'évaluation. Ainsi, à la fin 2008, avant la refonte des services de l'Etat, douze personnes réparties dans cinq services de la Direction Départementale de l'Equipeement et trois services de la Direction Régionale de l'Environnement étaient chargées chacune de suivre, à des titres divers, un des instruments du territoire de Thau. Cette dispersion, couplée à une forte rotation du personnel, à une baisse des effectifs et à la réorganisation des services de l'Etat, a rendu difficile au sein de ces services la

mutualisation et la capitalisation des interactions avec le territoire de Thau, même si un sous-préfet chargé du littoral a été désigné pour coordonner leur action.

De manière plus générale, les entretiens formels et informels que nous avons menés avec des agents des services de l'Etat en 2009 puis en 2011 montrent que certains des effets de la réforme de l'Etat étudiés dans la partie théorique (§ VII.1.5 p.137) commencent à se faire sentir dans les activités professionnelles au quotidien. De l'avis de toutes les personnes rencontrées, l'émergence d'une culture commune au sein des nouveaux services prendra du temps compte-tenu de la diversité des cultures professionnelles d'origine. Si tous espèrent pouvoir développer de nouvelles compétences pour aborder la planification et l'évaluation des territoires de manière plus transversale, des obstacles commencent toutefois à apparaître. Les agents disent consacrer de plus en plus de temps à des activités de « *reporting* » (indicateurs de comptabilité analytique) à ventiler entre les différents programmes de rattachement, ceci au détriment d'un travail technique d'analyse des dossiers. L'agrégation de ces données par services et leur diffusion en interne commencent à générer des formes de compétition au sein de ces organisations. De plus, les agents voient leurs métiers évoluer vers des missions de contrôle a posteriori, de porters à connaissance, avec l'abandon des missions sur le terrain d'accompagnement et de conseil, par manque de moyens humains. L'ingénierie publique leur est désormais interdite, sauf vers les territoires ruraux qui ne disposent pas de ressources en ingénierie. Comme le souligne un cadre d'un service de l'Etat, le manque de temps combiné à l'individualisation croissante des carrières, déjà mise en place pour les cadres, « *brise un peu l'approche transversale et n'encourage pas les agents à aller voir l'autre ... ça baisse la motivation des gens* » E57-SE-T. Si l'échelon régional semble moins affecté par la réforme, il n'en va pas de même au niveau départemental où les agents ont le sentiment d'être abandonnés au profit du niveau régional doté de plus de moyens et de missions plus motivantes, d'être réduits à des tâches plus ingrates de traitement quantitatif de dossiers.

Le report des efforts d'intégration des politiques publiques vers les intercommunalités de Thau

Même si la période que nous avons observé correspond à une phase de transition pour les services de l'Etat et s'il est encore trop tôt pour savoir quelle place il prendra à l'avenir dans la gouvernance territoriale, il ressort de l'analyse que cette situation a contribué à renforcer significativement le rôle du SMBT et des collectivités locales dans le développement du territoire de Thau. Mais d'un autre côté, la sectorisation des politiques publiques et de leurs instruments, ainsi que les difficultés des services de l'Etat au niveau local à développer une approche transversale, du moins provisoirement, déplacent les efforts d'intégration de l'action publique vers l'administration territoriale.

Sur Thau, l'intégration a déjà consisté au départ à mettre dans les instances de pilotage et les groupes techniques des différents outils pratiquement le même noyau central d'acteurs, la chance

étant que ces outils portent sur des périmètres quasi identiques. Même si cela ne résout pas le problème des emplois du temps surchargés des élus, l'objectif était de limiter la dispersion des énergies et de favoriser l'apprentissage collectif, l'intercompréhension, la capitalisation des informations et le développement d'une approche holistique. L'intégration des informations produites par les différents instruments d'aménagement a constitué ensuite une tâche de fond permanente pour les techniciens du SMBT pour essayer de fournir aux élus et aux groupes de travail des informations facilitant une approche transversale à l'échelle intercommunale. Comme nous l'avons vu dans la partie II sur les Distic et les représentations spatiales (cf. § X p.312), des Distic spécifiques ont aussi été imaginés pour permettre de décroisonner les points de vue et de mieux comprendre la complexité du fonctionnement du territoire.

Ces efforts se sont heurtés toutefois à la rigidité des procédures et à la normalisation des guides méthodologiques qui réduisent l'adaptation aux situations locales, comme le déplore un cadre territorial :

« Pour le diagnostic Scot et Sage, on est obligé de respecter des procédures pour que ce soit conforme et que le document final soit approuvé alors que j'aurais souhaité que le diagnostic soit plus intégré. Là, on fait deux diagnostics en parallèle alors qu'il est écrit dans les textes que les documents d'urbanisme doivent intégrer la loi sur l'eau, mais dans les faits, c'est deux approches différentes. ... Il y a encore des progrès à faire en amont, ..., dans la réglementation ou dans les procédures techniques et les guides méthodologiques, plutôt que de dire « voici les guides pour tel et tel aspect sectoriel » et après, intégrer les gestions ». E53-IT-T

XIII.5.2. Des choix initiaux de gouvernance catalyseurs d'intelligence territoriale

Nous avons évoqué dans la présentation de l'étude de cas le contexte mouvementé lié aux différentes tentatives de rapprochement avec les intercommunalités voisines de Thau. Au moment de la création du SMBT et du lancement des différents instruments de planification, le territoire de Thau traverse une nouvelle période d'incertitudes avec le départ manqué de la commune de Frontignan vers l'agglomération de Montpellier en 2004, puis l'échec de fusion en 2005 du territoire de Thau avec cette même agglomération. Ces épisodes ont laissé de profonds stigmates chez les élus et généré un lourd climat de méfiance. Pour tenter d'y pallier, les élus du SMBT, fortement encouragés par leurs techniciens, ont alors choisi d'aller au delà de ce qu'impose la loi en matière de concertation pour la planification territoriale (cf. § VII.4.1.1 p.180), ceci afin d'élargir les cercles de participants et de rétablir la confiance.

La délibération du comité syndical du SMBT du 12 juillet 2005, intitulée « *Prescription du Scot du Bassin de Thau et modalités de concertation* », marque ainsi un nouveau tournant dans la vie du territoire et dans sa capacité à définir son propre avenir (SMBT, 2005b). Cette délibération s'appuie de manière explicite sur la loi SRU de 2000 et la loi Voynet de 1999 pour légitimer l'adoption d'une démarche innovante qui présente de fortes similitudes avec les préceptes de l'intelligence territoriale :

- **L'entrée dans la complexité.** Après un résumé des défis auxquels le territoire doit faire face, il est souligné la volonté de décloisonner les approches (*op.cit.*, p.3) : « *Il devient essentiel de disposer d'une vue d'ensemble de notre territoire, de remédier au manque de coordination des actions menées en terme d'aménagement et de zonage, d'examiner de façon conjointe les décisions en matière d'organisation de l'espace* ». Le territoire est également pris comme un système ouvert, en interaction avec son environnement : il s'agira « *de définir les formes d'articulation entre ce territoire et les territoires voisins, dont celui de Montpellier auquel nous sommes déjà fortement lié en terme de fonctionnement économique et social* ». La reconnaissance d'un environnement incertain et la volonté de s'organiser pour y faire face sont également annoncées : « *maintenir, dans chacun des choix qui sera fait, une capacité pour le territoire de continuer à s'adapter aux évolutions susceptibles d'intervenir dans l'avenir* ».
- **La constitution et la mutualisation de ressources informationnelles** qui contribue à la production de ce que Yann Bertacchini appelle le « *capital formel* » (Bertacchini, 2000) : la phase de diagnostic du Scot « *consistera à recenser l'ensemble des études existantes, à conduire des études quand il sera constaté un déficit de données* ». Il est également prévu de rendre accessibles par différents canaux (site web du SMBT, lettre d'information, réunions publiques, version papier dans les mairies et au siège du SMBT) les informations et documents produits dans le cadre du Scot.
- **L'amélioration des capacités d'auto-analyse** du territoire : « *L'observatoire de Thau ... nous proposera les moyens scientifiques de recensement, d'organisation et de restitution des données permettant l'analyse du territoire* ».

La portée envisagée de ce dispositif d'action collective dépasse le strict objectif de document règlementaire de planification territoriale à 10 ans. L'ambition annoncée est en effet beaucoup plus large, même si le texte ne précise pas le sens attribué à la notion de « projet de territoire », notion fortement polysémique comme nous l'avons vu dans la partie théorique (cf. § VII.3.1.1.2 p.173) : « *La qualité du projet de territoire qui va être construit aura une influence déterminante sur les perspectives de développement du Bassin de Thau et de l'ensemble du périmètre pour les prochaines décennies* » (*op.cit.*).

Mise en réseau des acteurs dans un processus d'intelligence collective

A l'issue d'un travail de plusieurs mois pour définir les modalités de concertation et d'élaboration du Scot, une deuxième délibération du 6 décembre 2005 précise les modalités de l'engagement de différentes catégories d'acteurs pour réaliser la phase de diagnostic du Scot (SMBT, 2005a). Toujours en s'appuyant sur des textes règlementaires (Directive Cadre sur l'Eau et sa transcription en droit français), la délibération prise par les élus prolonge l'ambition affichée dans la délibération du 12 juillet.

Il est proposé d'aller plus loin dans la compréhension de la complexité territoriale en cherchant à mettre en cohérence des politiques d'aménagement du territoire (définies et cadrées par le Scot) et des politiques de gestion de l'eau (à travers le Sage destiné à atteindre les objectifs fixés par la Directive Cadre sur l'Eau pour 2015) autrefois menées de manière sectorielle. Faisant explicitement référence à une approche de gestion intégrée des zones côtières, le SMBT affiche ainsi la volonté d'« *élaborer un diagnostic commun aux projets de Sage et de Scot* ». Pour ce faire, le SMBT mise sur la dimension innovante de cette approche pour enrôler des scientifiques des universités et centres de recherche montpelliérains intéressés par une expérimentation en vraie grandeur d'un dispositif de gestion intégrée des zones côtières, concept encore théorique dans la littérature scientifique et mal délimité en pratique. Si la communauté scientifique intervenait déjà largement sur le territoire de Thau depuis une quinzaine d'années, elle est désormais invitée à s'engager dans une recherche plus transversale et plus en relation avec les acteurs du territoire.

Vers une internalisation de l'expertise pour tendre vers une communauté épistémique

Actant le caractère innovant de l'approche, les élus du syndicat mixte acceptent la proposition des techniciens de ne pas passer par un prestataire extérieur pour réaliser le diagnostic et de le faire en interne, contrairement à ce qui se fait majoritairement dans les autres territoires. Cette décision marque une volonté d'endogénéiser l'expertise au sein même du territoire, contribuant ainsi à développer une « *communauté épistémique* » en répartissant les tâches cognitives nécessaires à l'élaboration du diagnostic au sein d'un réseau croissant d'acteurs selon les principes de la cognition distribuée d'E. Hutchins (1995). Cette forme d'élaboration du diagnostic présente a priori le triple avantage de renforcer l'autonomie du territoire dans ses capacités d'auto-analyse, d'accroître l'intensité des interactions sociales du fait des nombreux actes et dispositifs de communication imposés par cet exercice collectif et enfin, de co-produire des connaissances sur le territoire réellement appropriées et partagées, débouchant ainsi sur des représentations communes faisant sens. L'organisation de cette communauté englobe les élus, les personnes publiques associées et la communauté scientifique, les acteurs socio-économiques et associatifs, mobilisés de manière variable dans différents dispositifs (groupes de travail, comité technique, groupe méthodologique, conférence du Scot du Bassin de Thau).

XIII.5.3. Le rôle des outils de planification dans l'autonomisation du territoire

Une dynamique dialogique initiée par le Scot

Parmi les instruments déployés sur Thau, le Scot a joué un rôle central dans l'autonomisation du territoire. Démarré en premier, il va permettre de créer de nouveaux espaces de dialogue pour renforcer l'engagement des différentes catégories d'acteurs du territoire comme cela a été vu dans la partie II (cf. Figure 38 p.313).

La phase de diagnostic a mobilisé plus de 170 institutions et groupes organisés en s'appuyant sur une charte de la participation pour clarifier les rôles de chacun. Les moments forts en termes d'apprentissage ont été les journées du Scot, les ateliers totalisant une cinquantaine de réunions avec la participation d'environ 200 personnes, les trois réunions avec les associations (une quinzaine ont participé) pour contribuer à la synthèse des éléments du diagnostic, l'exposition itinérante et les réunions sur 7 communes différentes (1300 participants) en lien avec deux « Rando Scot » (sorties organisées sur le terrain), la commission des maires (une vingtaine de réunions entre 2006 et mi-2009), le séminaire des élus et de leur techniciens le 5 juin 2007 pour valider le diagnostic et hiérarchiser les élus.

Le diagnostic du Scot va fournir également des éléments d'objectivation de la réalité qui nourriront les autres instruments de planification aux échelles intercommunale et communale, permettant ainsi de partager un même socle de diagnostic et de tendre vers une communauté épistémique.

Une dynamique dialogique prolongée par les autres instruments de planification

A partir de 2008, à la suite des élections municipales et du changement de présidence de Thau Agglo, la phase du projet d'aménagement du Scot initiée à la fin 2007 et celle du complément de diagnostic lié à l'adoption d'un volet maritime en remplacement du Schéma de Mise en Valeur de la Mer vont se restreindre essentiellement aux élus et aux techniciens (bureaux d'étude, SMBT, services de l'Etat) dans des espaces collaboratifs plus classiques et fermés que durant la première phase. La majorité des échanges se produira au sein de la commission des maires du SMBT, véritable lieu d'apprentissage collectif des élus à l'échelle intercommunale, nourri par l'expertise des ingénieurs du SMBT et des bureaux d'études. Le document de projet du Scot intitulé « *Un projet pour le territoire de Thau* » sera finalement validé à l'unanimité par les maires des 14 communes de Thau le 24 février 2009, renforçant ainsi l'image d'un territoire capable de prendre en main son avenir et vecteur d'autoréférence : « *En hausse. La commission des maires du bassin de Thau* » (*Midi Libre* 1er mars 2009).

Durant la période d'élaboration du projet du Scot, le Sage et Natura 2000 vont toutefois permettre de compenser la relative fermeture du Scot en proposant d'autres espaces d'analyse et de dialogue pour maintenir l'engagement des acteurs du territoire et conforter le sentiment d'appartenance à une

même communauté. Après l'approbation du périmètre du Sage en décembre 2006 et la mise en place de la Commission Locale de l'Eau en octobre 2007 (puis modifiée en avril 2009), les acteurs de l'eau vont se réunir à plusieurs reprises dans des commission techniques et de manière plus formelle lors des réunions de la Commission Locale de l'Eau pour élaborer l'état des lieux et le diagnostic qui seront validés en décembre 2009. Ces mêmes acteurs vont se retrouver dans le cadre des différentes instances mises en place au début du 3ème contrat de lagune (6 réunions du comité de lagune, 6 réunions du bureau, 8 réunions du groupe technique). Le projet Natura 2000 démarrera quant-à-lui début 2009.

Les dispositifs communaux (Plans Locaux d'Urbanisme, agendas 21) constitueront eux-aussi des vecteurs d'engagements plus locaux, mais offrant autant d'opportunités supplémentaires de s'approprier les avancées intercommunales par une série d'opérations de médiation et de traduction comme nous l'avons montré dans le cas de la maîtrise de l'étalement urbain (cf. § X.5.2.4 p.342).

XIII.5.3.1. Le remplacement du Schéma de Mise en Valeur de la Mer par un volet maritime du Scot : un symbole fort d'émancipation du territoire

Le 24 juin 2008, le Préfet annonce en comité de lagune que le Schéma de Mise en Valeur de la Mer contrôlé par l'Etat sera remplacé par un volet maritime du Scot placé sous la responsabilité des collectivités de Thau. Cette décision a constitué un moment-clé dans la trajectoire du territoire. Elle a symbolisé le passage de relais entre l'Etat et le Syndicat Mixte pour expertiser et réguler les dynamiques territoriales sur Thau.

Pour les pêcheurs et les conchyliculteurs, accepter cette décision a été particulièrement difficile tellement le Schéma de Mise en Valeur de la Mer représentait pour eux la garantie de l'Etat que leurs activités resteraient prioritaires sur le territoire de Thau. Plus largement, cette décision touchait à la territorialité même de Thau telle que nous l'avons étudiée précédemment (cf. § XII p.388).

Plusieurs raisons ont expliqué ce changement de position. Tout d'abord, les garanties apportées par l'Etat qu'il resterait au centre du processus décisionnel et que le volet maritime serait suivi dans le cadre du dispositif de pilotage du quatrième contrat de lagune auquel seraient associés les professionnels de la lagune. Ensuite, la découverte des limites de l'efficacité du Schéma de Mise en Valeur de la Mer à l'occasion de la présentation de l'évaluation de cet instrument en comité de lagune. Enfin, l'attitude du SMT qui a toujours fait preuve à leur égard d'une grande disponibilité et qui a exprimé publiquement à plusieurs reprises la volonté de continuer à accorder la priorité aux activités traditionnelles car elles constituaient le meilleur garant pour maintenir la qualité des eaux lagunaires tout en contribuant au développement économique. D'acteurs placés sous la protection de l'Etat, les professionnels de la lagune deviennent alors des partenaires à part entière dans des

processus de décision territoriale qui visent réguler des processus tels que le développement urbain.

Ce passage de relais s'explique aussi, d'une part par l'évolution des missions de l'Etat et son affaiblissement structurel lié à la réforme et d'autre part, de manière concomitante, par la montée en puissance du Syndicat Mixte et l'émergence d'une volonté politique locale, du moins dans la perception de l'Etat, de prendre en main l'avenir du territoire.

« Oui, il y a eu deux choses en parallèle. Il y a eu le volontarisme des collectivités locales, et puis le non volontarisme de l'Etat » E58-SE-T2.

A partir du moment où les collectivités territoriales de Thau s'étaient engagées dans la réalisation d'instruments de planification, l'Etat voyait également une logique à ce qu'elles prennent aussi en charge un volet maritime. De plus, ses services n'avaient plus forcément les moyens humains pour s'engager dans la révision du Schéma de Mise en Valeur de la Mer.

« Les acteurs du Scot étaient porteurs du volet maritime. Donc, il y avait une cohérence dans l'élaboration. On ne pouvait pas avoir d'un côté l'Etat et de l'autre des collectivités locales qui élaborent en parallèle d'autres documents sur un même territoire. Un autre argument qui n'est pas négligeable, c'est les capacités de l'Etat à produire. Cela avait été dit officiellement. J'avais ce ressenti de la part de la DDE (NDLR Direction Départementale de l'Equipeement) qui, s'il y avait eu la décision que l'Etat revise le SMVM, aurait été en première ligne. On sentait une résistance assez forte de la part de la DDE de se voir confier cette commande parce que ça représentait un travail assez considérable » E58-SE-T2.

Une autre raison a été la convergence de visions sur l'avenir du territoire de Thau entre celle exprimée par l'Etat dans le Schéma de Mise en Valeur de la Mer et celle des collectivités qui ressortait de leur travail de planification, comme l'a confirmé un fonctionnaire de l'Etat :

« Il y avait quand même, vu du préfet ou des directeurs, l'impression que dans ce volet littoral défendu par le syndicat mixte, il y avait des discours en phase avec celui de l'Etat, la confirmation que les grands objectifs du SMVM seraient bien repris dans le Scot, c'est à dire la priorité aux activités traditionnelles. Avec ça, sachant que le préfet pilotait le comité de lagune, le fait de passer le flambeau ne constituait pas une prise de risque ».
E58-SE-T1

Le Syndicat Mixte avait également apporté depuis sa création en 2005 les preuves de son efficacité, de son expertise et de la volonté politique d'agir sur le territoire, contrairement à la situation du deuxième contrat de lagune avec l'association Apogée. Le journaliste du *Midi Libre* que nous avons interviewé en 2009 déclarait ainsi au sujet du Syndicat Mixte :

« Une structure qui se réunit régulièrement (ndlr. le SMBT), c'est à mon avis un outil qui a trouvé toute sa place et sa pertinence sur le territoire, ça c'est clair » E60-JO.

La réalisation du bilan du SMVM et sa présentation en préfecture en comité de lagune a permis au SMBT de confirmer devant les représentants de l'Etat son degré d'expertise et d'achever de les convaincre sur la capacité du territoire à assumer la responsabilité d'un volet maritime pour le Scot. Comme nous l'avons déjà vu les représentations spatiales sur l'étalement urbain ont joué un rôle clé lors de ce bilan (cf. § X.5.2.5. p.344).

Le passage de relais entre l'Etat et le Syndicat Mixte est parfaitement résumé dans cette déclaration du sous-préfet chargé du littoral dans la presse locale après la décision d'opter pour un volet maritime : *« Aujourd'hui, nous pensons que la technostructure du syndicat mixte est efficace. Le syndicat mixte, dont l'objet est la qualité de la lagune en donnant la priorité à la pêche et la conchyliculture, est en mesure de réaliser un travail de qualité ».* (Midi Libre, 23 décembre 2007).

Du point de vue des élus, ce moment constitue un véritable tournant dans la vie du territoire, à la fois dans sa capacité à s'auto-diagnostiquer, mais aussi en assumant le remplacement du Schéma de Mise en Valeur de la Mer par un volet maritime, comme l'illustre cet extrait d'une interview d'un maire durant l'été 2009 :

« Le fait que le préfet ait pris cette décision de faire un volet maritime, politiquement, c'est très important, parce que même si les gens vont hurler au loup, le schéma de 95 avait été fait à la hache ... Donc, il y a deux choses importantes : ce contrat de lagune et la décision de mettre le volet maritime dans le Scot. Je pense qu'on a franchi un pas de géant, notamment pour la modernisation du SMVM » E42-IT-E

Si nous reprenons la terminologie d'un système complexe (cf. § VI.4.1.3 p.105), le territoire de Thau a renforcé ses capacités d'autopoïèse en se voyant attribuer des compétences supplémentaires pour élaborer ses propres mécanismes d'autoproduction.

XIII.5.3.2. Le projet du Scot comme esquisse d'une ambition politique

Le projet du Scot constitue son produit médiatique phare car il exprime le projet du territoire, au sens de « projet-visée » relevant du plan identitaire du métamodèle de Schwarz, construit tout au long du processus d'élaboration du Scot. Celui sur Thau reposait déjà sur un diagnostic qui avait été validé par l'ensemble des maires du comité syndical et de leurs techniciens à l'occasion d'un séminaire en juin 2007 puis à l'occasion des différentes réunions publiques organisées en même temps que l'exposition itinérante du diagnostic en septembre et octobre 2007. De l'avis des techniciens du Syndicat Mixte et des intercommunalités ainsi que de plusieurs maires interviewés, le diagnostic a été considéré par les élus comme un document « vrai », solide, sur lequel ils pouvaient s'appuyer

pour étayer leurs discours. La quantification et la mise en cartes, combinés à des moments d'apprentissage et d'échanges, ont joué leur rôle de réducteurs de complexité comme l'illustre ce témoignage d'un maire :

« Au niveau connaissance, j'avais une perception, un sentiment, qui s'est confirmé avec tous les chiffrages des bureaux d'étude, les déplacements des personnes, vers Sète, Montpellier. Moi, ça m'a conforté, avec en plus l'assurance que ce qu'on dit, c'est juste. ... parce ce que dans les discussions, les transports reviennent régulièrement. ... Cela m'a permis d'avoir une vision plus large du territoire, des côtés que j'avais pas forcément vu »
E41-IT-E.

Le diagnostic a alors constitué une base d'objectivation indiscutable sur laquelle il a ensuite été possible de construire le projet d'aménagement du Scot. Une première version de ce document a été élaborée en 2008, puis complétée ensuite en 2010 par des éléments liés au volet littoral et maritime du Scot (SMBT, 2010c).

L'ambition de devenir un « éco-territoire » d'exception, ou l'émergence du sens

Les grandes lignes de l'intention politique exprimées dans ce document s'articulent autour d'une ambition majeure « *d'excellence environnementale* », d'une « *identité d'éco-territoire* » (*ibid*, p.9). Le projet de développement tel qu'il a été imaginé repose sur la valorisation des richesses écologiques du territoire, en particulier maritimes et lagunaires. Il affirme « *la volonté d'être pionnier et exemplaire en matière de gestion des ressources en eau* » pour garantir le maintien des activités socio-économiques liées à l'eau (conchyliculture, pêche, thermalisme, tourisme, activités balnéaires et portuaires). Pour ce faire, le projet imagine un développement de la croissance démographique et de l'urbanisation adapté à la sensibilité environnementale du territoire. Les cartes des prévisions d'urbanisation présentées précédemment (cf. § X.5.2.6 p.345) expriment visuellement cette intention. Le triangle Sète, Frontignan, Balaruc constituera le cœur urbain du territoire destiné à absorber la plus grande partie de la croissance démographique. Ceci permettra de préserver d'autres secteurs d'une trop forte urbanisation, notamment dans la partie amont du bassin versant de la lagune, afin qu'ils confortent les qualités écologiques, paysagères et agricoles du « *territoire vert* » (*ibid*, p.10). Enfin, le projet tel qu'il est exprimé, vise clairement à faire de Thau un « *pôle d'équilibre* » entre Montpellier à l'est, Béziers à l'ouest et l'arrière-pays viticole du Cœur d'Hérault au nord. La contribution du territoire de Thau au développement économique métropolitain autour de la capitale régionale est aussi évoquée.

Le projet d'aménagement du Scot sera porté dans l'espace public à travers différents Distic. Tout d'abord, par la mise en ligne du document intégral sur le site Web du Syndicat Mixte. Un numéro du journal du syndicat sera aussi consacré au projet du Scot et distribué à tous les foyers du territoire

de Thau en septembre 2009. La *Gazette de Sète* consacrera de son côté un long article en reprenant la carte sur la maîtrise du développement de l'urbanisation (« Le bassin de Thau comptera 40 000 habitants de plus en 2030 », *Gazette de Sète*, 5 novembre 2011).

Le projet du Scot : un hybride entre rigueur technique et vision politique d'un avenir partagé

A la question de savoir si ce projet d'aménagement constitue un document purement technocratique (plan logique du métamodèle) ou s'il exprime aussi une vision politique du territoire (plan identitaire), les techniciens de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que les élus ont insisté lors des interviews sur la dimension politique de ce document, mais aussi sur son hybridation avec la dimension technique :

« Pour moi, c'est clairement entre le technique et le politique parce que l'ambition dans les Scot, c'était d'aller vers cette notion de projet de territoire, qui existait déjà dans la loi Voynet, mais qui n'était pas forcément traduite. Pour que le Scot ne soit pas qu'un outil de planification spatiale, il faut qu'il y ait la volonté politique derrière ». E58-SE-T2

« Dans le Sage, c'est pareil, on pense que c'est vraiment à cheval entre le technique et le politique. C'est cette ambition là qui a voulu être donnée avec cette ambition de stratégie du Sage qui succède à l'analyse, qui mène à des scénarios prospectifs qui peuvent être supports à débat, qui peuvent donner une image à long terme et faire émerger un peu là où les acteurs ont envie d'aller... Ensuite, selon le contexte politique local, ce sera plus ou moins réussi. En tout cas, nous, Etat avec l'Agence de l'Eau, on va pousser dans ce sens ». E58-SE-T1

« Si c'est une vision politique, le développement du bien être de ses concitoyens et de la bonne gestion du milieu, alors oui. Si c'est au sens politique politicienne, alors non... Le technicien apporte ses connaissances et c'est l'élu qui apporte sa vision, qui prend le risque. Le technicien est là pour lui dire, cela va avoir un impact sur la qualité du milieu, sur la nappe phréatique ». E40-IT-E

« Le Scot, c'est pas forcément que technique, c'est quand même politique, enfin, c'est mon point de vue. Je pense que les Scot ont quand même été créés pour amener les territoires à se positionner sur ce qu'ils voulaient devenir ». E48-IT-T

Ces points de vue confortent l'ambition que le président du Syndicat Mixte avait voulu donner au Scot dès le début, dans son discours introductif de la deuxième journée du Scot en octobre 2006, repris ensuite dans la presse : « Pour les élus de Thau, le Scot ne peut se limiter à un document d'urbanisme, c'est une occasion unique de dialogue qui doit permettre à chacun d'entre vous d'exposer son point de vue, de le confronter à celui des autres et de faire un effort de construction pour arriver à un avenir partagé » (*Midi Libre*, 21 octobre 2006).

Cette ambition politique donnée au Scot avait aussi été rappelée lors de la validation du diagnostic du Scot en 2007 dans un long dossier consacré par le *Midi Libre* au processus participatif mis en œuvre sur Thau : « *Une période passionnante commence autour du Bassin de Thau ... toutes les forces vives du territoire de Thau sont invitées à décrire leur territoire et surtout à réfléchir et à imaginer le futur de cet espace. ... En fait, le SMBT espère que de la confrontation de la vision du territoire des uns et des autres naîtra un projet politique d'aménagement du territoire partagé par tous : « Nous voulons savoir aussi précisément que possible comment les gens voient ce territoire avant de dire ce qu'on va en faire » ... In fine, le pari du syndicat mixte est que les orientations qui seront définies pour l'avenir du territoire soient partagées* » (*Midi Libre*, 7 mai 2007).

Une ambition politique au défi de la complexité technocratique

Mais pour certains, ces instruments restent toutefois beaucoup trop complexes pour permettre l'expression d'un projet politique réellement maîtrisé et porté par les élus :

« Là, on fait tout un cheminement pour faire approuver des diagnostics du Scot, du Sage, et c'est des sommes d'informations qui rendent impossibles la prise de décision politique ... Il faudrait des objectifs beaucoup plus simples car ils n'ont pas que ça à faire, ils n'ont pas été élus pour ça. Sur le plan de l'administration, on est arrivé à un niveau de complexité extrême. Pour les élus, c'est inhumain. En plus, chaque corps de l'état y va de ses textes avec des jurisprudences très fines. La réglementation, c'est du contentieux, c'est de la jurisprudence, ça a un coût monstrueux. C'est un travail d'hyper-spécialistes. La vraie intelligence serait de nettoyer les textes. Je suis convaincu qu'on peut faire plus simple, avec des règles simples, des fondamentaux de l'organisation de la vie, et puis on laisse les territoires vivre ». E53-IT-T

Nous reviendrons plus loin sur cette dimension politique d'un projet de territoire et sur son portage par les élus dans l'espace public

XIII.5.4. Basculement vers l'image d'un territoire pilote aux yeux des professionnels de l'eau et de l'aménagement

Un dernier point nous semble avoir contribué à renforcer l'identité et l'autoréférence du territoire par des opérations de différenciation vis à vis d'autres territoires à partir de 2005. La conduite simultanée et coordonnée sur un même territoire de différents instruments de planification et d'un outil de gestion va en effet faire de Thau en quelques années un site pilote au niveau national, du moins dans la sphère technocratique de la gestion des territoires littoraux. L'effet « *sunshine* » de cette exposition a aidé à plusieurs reprises les élus à prendre collectivement des décisions courageuses

sur certains projets d'urbanisation, renforçant ainsi la crédibilité de leur volonté politique aux yeux des services de l'Etat (cf. par exemple §. X.5.2.1.4. p.336).

La mise en œuvre de la Directive Cadre sur l'Eau en Europe à partir de 2000 a conforté le modèle de développement lié à l'eau qui existait déjà sur Thau. Le territoire remplissait en effet dès le départ les critères de bonne gestion de l'eau prônés par cette directive puis relayés par toute l'administration de l'eau en France (intérêts locaux à maîtriser la qualité de l'eau, approche intégrée à l'échelle du bassin versant, participation des acteurs locaux). L'expertise développée au Syndicat Mixte en lien avec celles d'autres partenaires (Ifremer, universités, industriels de l'eau) à partir de 2005 à l'occasion du 3^{ème} contrat de lagune et à travers la planification intégrée du territoire a alors fait rapidement de Thau le « bon élève » fréquemment cité en exemple dans la communauté des professionnels de l'eau (Barone, Gramaglia et al., 2009), et plus largement de l'aménagement du territoire, au fur et à mesure où l'eau prenait de l'importance dans ces politiques publiques.

Devenir territoire pilote a suscité également de l'intérêt chez les techniciens de l'Etat et du monde de l'eau en changeant les représentations qu'ils se faisaient de ce territoire, plus connu jusque là par les crises fortement médiatisées qu'il traversait. Ainsi, dans un article du *Midi Libre* titré « *L'Agence de l'eau salue les efforts de la lagune de Thau* », paru à l'issue du bilan du 3ème contrat de lagune, le directeur de l'agence soulignait « *la très bonne maturité de la démarche environnementale avec une excellente approche socio-économique* », une approche « *pilote au niveau bassin Rhône-Méditerranée, mais aussi nationale* » (*Midi Libre*, 19 février 2009).

Des techniciens des services de l'Etat abondent dans cette perception positive du territoire et témoignent de leur envie de le soutenir :

« Pour nous, c'est un site pilote et on a tout à gagner de ce retour d'expérience, et pour beaucoup de choses. Moi, par exemple, je suis beaucoup Oméga Thau¹⁴⁸ qui est aussi une somme de moyens mis au service de la connaissance tel qu'on l'a encore jamais connu. Moi qui était police de l'eau, on se posait régulièrement la question d'où ça pouvait venir. On n'avait jamais les moyens de décortiquer en fait, et donc c'est vraiment une grosse avancée. C'est quelque chose dont on n'a pas l'équivalent ailleurs. Je le vois vraiment comme un réservoir de bonnes pratiques, de bonnes idées pour aller voir ensuite ailleurs. C'est pour ça que j'ai envie de le suivre de près ». E58-SE-T1

« C'est le précédent préfet en fait qui avait dit « le bassin de Thau, c'est prioritaire » et il avait demandé aux différents services de s'investir dedans parce qu'il y avait eu des

¹⁴⁸ Oméga Thau : Outil de Management Environnemental et de Gestion de l'Avertissement de la lagune de Thau. C'est un programme de recherche développement, mené avec des bureaux d'étude et l'Ifremer, pour mieux comprendre et modéliser les phénomènes de transport des pollutions fécales dans la lagune ainsi qu'à identifier les principales sources de pollution des coquillages lors des épisodes pluvieux.

problèmes de malaïgue, d'interdiction de consommation. Du coup, dans les services, on a suivi. Un autre aspect est qu'ils sont dans une démarche pilote, exemplaire, très dynamique, très volontariste. On a envie de participer parce qu'on sait qu'à la fin, on va avoir de bons documents ». E58-SE-T2

Plus récemment, depuis 2009, les nouvelles réglementations prises à la suite du Grenelle de l'environnement, la nouvelle stratégie marine, l'extension de Natura 2000 en mer, renforcent encore cet attrait des services de l'Etat pour le territoire de Thau :

« On s'intéresse du coup beaucoup à Thau car ils ont accepté de prendre une partie maritime dans leur Sage et ça va obliger à se poser des questions « comment on écrit ça, comment on analyse ça », mais ce sera un peu une sorte de site pilote. ... on aura une grande façade maritime. En termes de retour d'expérience, ce sera important car il y a d'autres Sage qui pourraient prendre une façade maritime, comme en Camargue Il y a vraiment à construire sur la gouvernance en mer et Thau sera le premier aussi ». E58-SE-T1

Présenté dans des congrès en France et à l'étranger, cité dans des journaux spécialisés et dans des articles de la presse quotidienne régionale, visité par des délégations d'experts et des groupes d'étudiants, le territoire de Thau voit ainsi cette image positive se déployer dans d'autres lieux et dans l'espace numérique. Nous rappelons toutefois que cette conversion n'a pu s'opérer que grâce à de lourds investissements en matière d'ingénierie territoriale (création du SMBT composée d'une petite dizaine de personnes, financement des procédures Scot, Sage et Natura 2000, financement de projets de recherche et développement) et d'aménagement du territoire (les trois contrats de lagune successifs ont totalisé un investissement de 150 millions d'euros sur les vingt dernières années).

XIII.6. Récapitulatif sur le processus de territorialisation de Thau

Nous avons procédé ici à une reconstitution de la trajectoire de Thau sur les 30 dernières années en nous appuyant sur le métamodèle de Schwarz. Cette analyse a montré comment la dynamique de planification intégrée, initiée dans une sphère éminemment technocratique, a contribué à la différenciation et l'autonomisation du territoire vis à vis de son environnement immédiat et des autres territoires, tout en renforçant une territorialité liée à la lagune et plus largement à ses richesses naturelles. Si les activités identitaires principales restent les mêmes (pêche, conchyliculture), l'image associée au territoire de Thau par les professionnels de l'aménagement est en train de basculer de celle d'un système en crise à celle d'un territoire au modèle de développement innovant.

Nous avons synthétisé dans la figure suivante les grandes étapes du développement du territoire de Thau en lien avec l'évolution de l'intercommunalité, de l'Etat et des instruments de planification et de gestion territoriale.

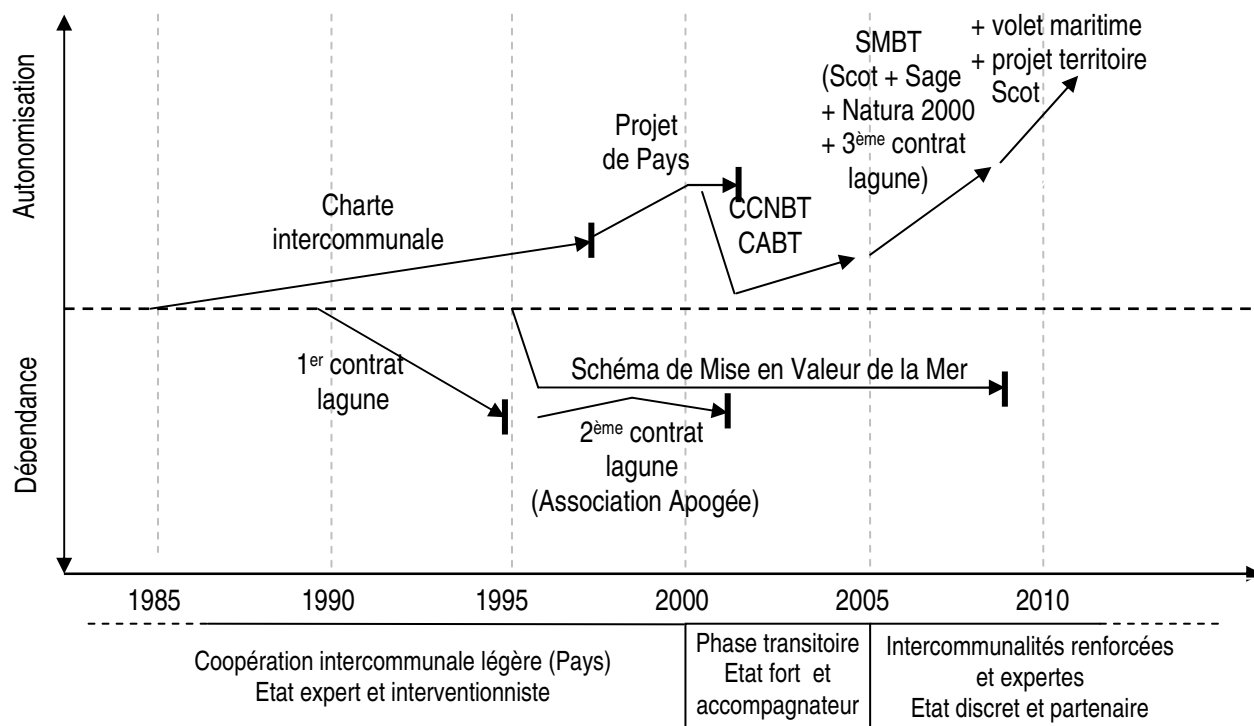


Figure 74 : Processus de dépendance et d'autonomisation du territoire de Thau (1985-2011)

Trois grandes moments se dessinent de cette trajectoire :

- Une première phase jusqu'en 2000 caractérisée à la fois par un processus d'autonomisation avec la perspective d'un pays et de dépendance à l'autorité et l'expertise de l'Etat pour faire face aux crises lagunaires.
- Une deuxième phase transitoire particulièrement incertaine, entre 2000 et 2005, marquée par le double processus de recomposition de l'intercommunalité (affaiblissement provisoire puis montée en puissance) et de création de ressources endogènes sous l'impulsion de l'Etat pour préparer le transfert d'autorité et d'expertise vers ces nouvelles structures intercommunales.
- Une troisième phase d'autonomisation par l'élaboration endogène et collective d'un ensemble de documents de planification débouchant sur un projet de territoire porteur d'un horizon de sens.

Cette dernière phase s'apparente à un processus d'intelligence territoriale dans un contexte de réforme lourde de l'Etat qui se retire des territoires locaux tout en imposant à distance un cadrage de l'action territoriale (cf. § VII.1.5 p.137).

XIII.7. Synthèse du chapitre XIII

L'application du métamodèle de territoire et de la spirale de l'auto-organisation, dérivés du métamodèle de Schwarz, nous permet dans cette partie de retracer la trajectoire du territoire de Thau en analysant l'évolution du contenu et des interdépendances entre les plans physique, logique et existentiel. La modélisation du territoire comme un système complexe ouvert sur l'environnement externe nous a incité à observer le territoire de Thau à la fois dans ses propres dynamiques internes, mais aussi dans ses interactions avec l'extérieur, souhaitées ou subies. Une approche socio-historique met en évidence les signes identitaires marqueurs d'une territorialité autour de l'eau, avec la lagune et ses métiers traditionnels comme éléments fédérateurs emblématiques, générateurs dans le plan physique d'interdépendances biogéographiques et socio-économiques multiples.

Dans les années 1980 et 1990, la multiplication de phases d'aléas liées à des crises lagunaires dans le plan physique impose une approche intercommunale pour la gestion de la lagune, synonyme dans le plan logique d'opérations d'objectivation et d'apprentissages collectifs à des fins de connaissance et de régulation des usages. Les communes de Thau avaient déjà initié dès le milieu des années 1980 une coopération intercommunale, portée par une structure associative. Les premières interventions lourdes sur la lagune, entre 1990 et 2000 (Schéma de Mise en Valeur de la Mer comme outil de zonage des usages du sol à quinze ans, premier contrat de lagune pour intervenir massivement sur l'assainissement) resteront pourtant impulsées et placées sous l'autorité de l'Etat qui détient encore le monopole de l'expertise.

A la fin des années 1990, l'Etat et l'Agence de l'Eau tentent sans succès d'enrôler fortement les communes dans la gestion du deuxième contrat de lagune. Ces dernières obtiennent de se limiter à une structure associative, plus légère, chargée principalement de créer un observatoire pour la mutualisation des signes. La fin des années 1990 et début des années 2000 correspondent à une phase d'affaiblissement des dynamiques intercommunales. L'éclatement du périmètre de coopération en trois nouvelles intercommunalités au début des années 2000 et l'abandon d'un projet de pays à la fin 2003 réduit le potentiel d'autonomisation du territoire. La structure associative chargée de l'observatoire n'arrive pas à s'imposer et sera finalement dissoute. Les Distic et produits médiatiques de ces expériences de coopérations intercommunales disparaissent de l'espace public numérique, effaçant dans le plan logique toute trace du capital formel de cette période du territoire. Les crises lagunaires et la recomposition des coopérations intercommunales freinent l'émergence de signes partagés, vecteurs d'autoréférence et d'identité collective dans le plan existentiel.

Le territoire traverse une nouvelle phase d'intenses turbulences de 2003 à 2005, toujours liée à la lagune. Une crise lagunaire majeure survient dans le plan physique et se combine avec un durcissement de la réglementation européenne sur la qualité de l'eau dans le plan logique,

conduisant l'Etat à imposer un classement de l'étang en B, vécu et dénoncé comme une sanction. L'intense médiatisation de ces événements exacerbe dans le plan existentiel l'image d'un territoire et d'une nature en crise. De cette phase d'aléas va naître un nouveau cycle basé sur une évolution de type 2 dans la spirale d'auto-organisation et résultant d'un apprentissage de deuxième niveau face à l'inefficacité de l'organisation précédente. Une nouvelle organisation est mise en place : le SMBT, une cellule d'ingénierie territoriale commune aux deux intercommunalités du bassin versant de la lagune, est finalement créée pour étendre dans le plan logique les capacités d'observation, de développement des connaissances et d'apprentissages collectifs (« Distic Patrimoine »). Elle est chargée d'élaborer de manière coordonnée un ensemble de documents de planification permettant de relier la gestion de l'eau (Sage, volet maritime), de la nature (Natura 2000) et de l'urbanisme (Scot) à l'échelle fonctionnelle du bassin versant prolongé en mer. Elle coordonne aussi la réalisation des actions du troisième contrat de lagune portant à la fois sur le plan physique et sur le plan logique (« Distic observatoire »). Cet ensemble contribue à une complexification du territoire, non seulement dans son organisation mais aussi dans ses capacités dans le plan logique à formaliser et à planifier la future gestion de sa propre complexité, en explorant des objets et des interdépendances jusque-là ignorés. Il favorise aussi une mise en cohérence sémiotique entre le plan physique et le plan logique. Le territoire dispose désormais des moyens pour formaliser de manière plus systémique les phénomènes qui se produisent dans le plan physique, puis pour médiatiser dans l'espace public et dans d'autres scènes plus réduites ces représentations d'une réalité complexe.

La période de 2005 et 2011 constitue pour le territoire un moment clé de mobilisation et d'extension du réseau d'acteurs pour faire émerger une vision partagée du futur, à travers l'élaboration simultanée et coordonnée de documents de planification. Cette période s'apparente au déploiement d'un processus informationnel et communicationnel d'intelligence territoriale. Le SMBT a joué durant cette phase un rôle clé de médiation et de traduction, entre des approches verticales et sectorielles imposées par l'Etat et l'Europe pour mettre en œuvre des politiques publiques, et une approche locale horizontale en favorisant des apprentissages collectifs liés à ces instruments, mais aussi aux aspirations endogènes du territoire. Il a également permis, dans un contexte d'affaiblissement de l'Etat lié à la réforme de ses services, de renforcer dans le plan logique l'autonomie du territoire en matière de capacités d'auto-observation et d'expertise. De nouveaux relais intermédiaires (réseau d'associations d'éducation à l'environnement, animateurs territoriaux, bureaux d'étude) ont contribué à propager et à traduire les apprentissages intercommunaux dans des scènes plus locales (agendas 21, scolaires, événements festifs). Dans les communautés professionnelles et scientifiques du développement territorial et de la gestion de l'eau, l'image de Thau dans le plan existentiel bascule progressivement d'un territoire en crise à un territoire pilote, qui expérimente de nouvelles formes de gouvernance et une approche intégrée de l'action publique.

Le projet de développement prévu dans le Scot offre désormais comme horizon partagé la volonté politique de faire de Thau un territoire dont l'identité serait fondée sur une économie liée à la qualité de ses ressources naturelles.

XIV. Cadrage 3 : Territorialisation de Thau ou insertion dans une « grande aggro » ?

Nous avons déjà évoqué les épisodes récents et difficiles de l'intercommunalité sur le territoire de Thau avec la tentative avortée d'un projet de pays et la naissance de trois intercommunalités, dont deux sur Thau, puis la longue création du Syndicat Mixte du Bassin de Thau de 2003 à 2005. Nous avons ensuite présenté la phase de planification intégrée durant la période 2005-2011 qui a permis au territoire de Thau de gagner en autonomie et en autoréférence avec l'élaboration du projet de territoire du Scot. Mais cette période a aussi été fortement marquée par des tentatives de regroupements avec les intercommunalités voisines, constituant autant de périodes d'aléa, au sens du métamodèle de Schwarz, dans l'émergence et l'autonomisation de Thau. Ces rapprochements ont concerné majoritairement l'agglomération de Montpellier qui cherche depuis sa création en 2000 à étendre son territoire pour créer une « grande aggro » capable de rivaliser au niveau national et international avec les grandes villes des régions voisines. Derrière ces termes se joue aussi la question du développement métropolitain autour de la capitale régionale. La figure ci-dessous montre les périmètres des intercommunalités qui ont été concernées lors des différentes tentatives infructueuses de regroupement en 2005 et 2009.

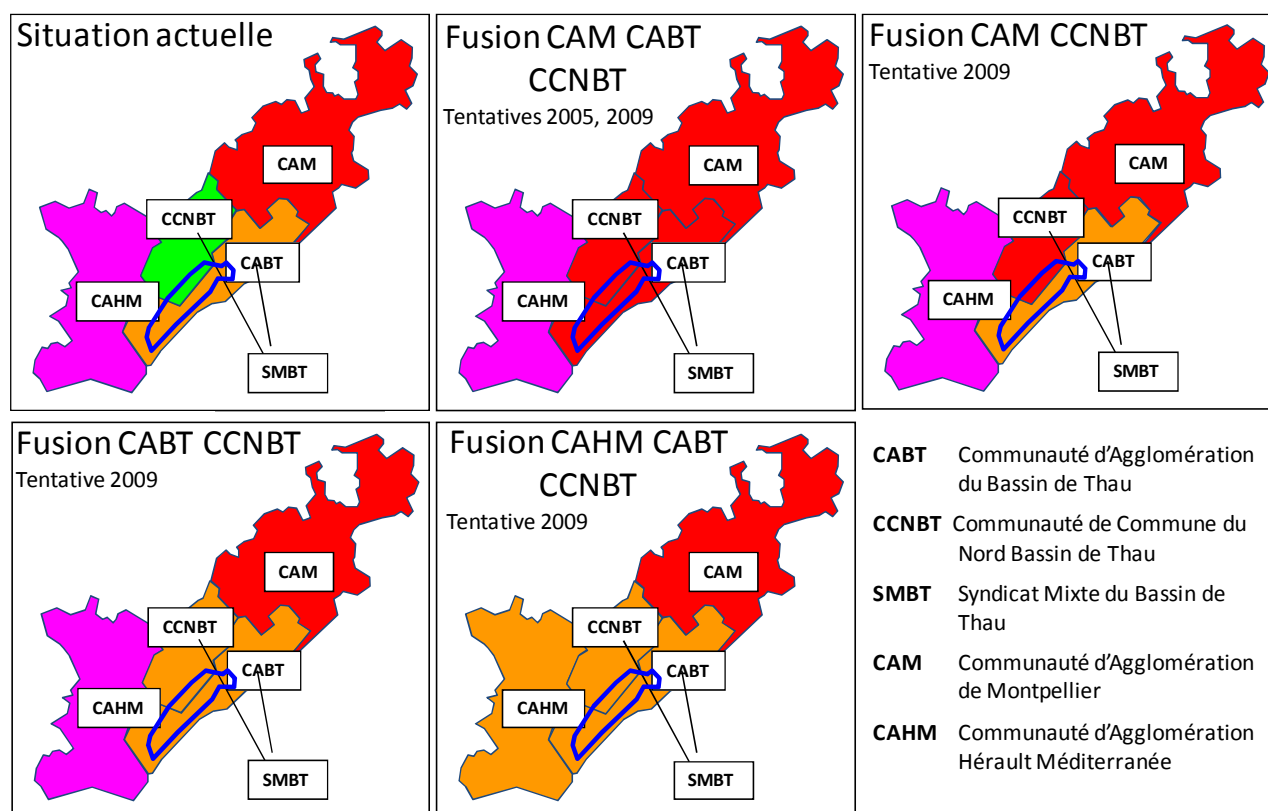


Figure 75 : Les différentes tentatives de regroupements d'intercommunalités concernant Thau

A partir de notre corpus documentaire sur les articles de presse, nous avons pu calculer pour la période 2005-2010 le nombre d'articles relatifs aux différents instruments de planification de Thau et ceux traitant du rapprochement des intercommunalités. Les résultats présentés dans la figure suivante permettent de prendre la mesure de l'ampleur médiatique prise par cette question d'évolution des périmètres intercommunaux vers une « grande aggro », largement supérieure à celle du processus de territorialisation endogène de Thau décrit dans le chapitre précédent.

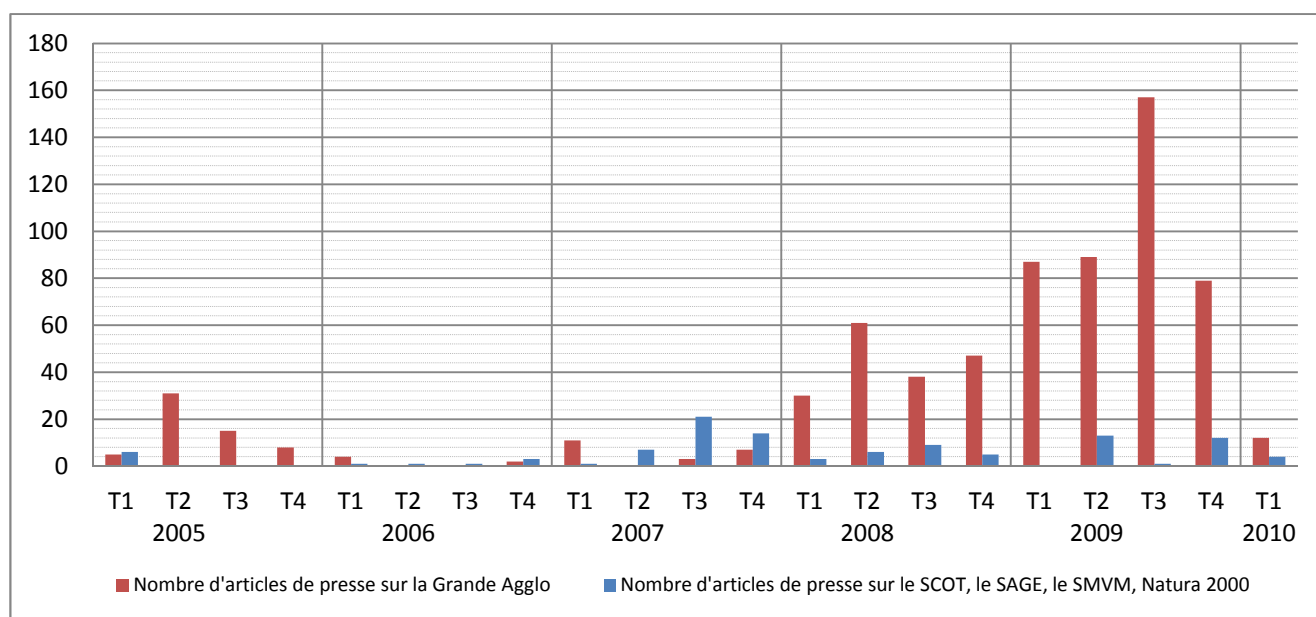


Figure 76 : Comparaison du nombre d'articles de la presse écrite relatifs à la « grande aggro » et aux instruments de planification territoriale de Thau (période 2005-2010)

Les trois pics médiatiques de la grande aggro observés correspondent respectivement : (i) à une première tentative de rapprochement en 2005, (ii) au débat sur ce thème lors de la campagne électorale pour les élections municipales de 2008, puis (iii) à une deuxième tentative de fusion en 2009. Entre 2005 et 2010, seules les années 2006 et 2007 ont constitué une période de relative accalmie durant laquelle s'est déroulé le processus participatif d'élaboration du diagnostic du Scot et sa mise en débat public. Les articles sur la grande aggro parus aux 1^{er} trimestres de 2006 et 2007 correspondent aux vœux annuels des élus aux habitants et aux personnels administratifs qui sont l'occasion d'entretenir le discours sur ce projet.

Avant d'aborder ces différents épisodes de rapprochements, nous allons tout d'abord insister sur la différence d'images et d'approche de la communication territoriale entre Thau et l'agglomération montpelliéraine, puis sur une forme de culture politique locale, peu propice à la coopération intercommunale.

XIV.1. Thau, un déficit initial d'image face à Montpellier la communicante

Crises lagunaires et image d'un territoire en crise

L'image du territoire de Thau, étroitement liée à celle des produits de la lagune, s'est fortement dégradée du fait des crises à répétition depuis les années 1980, largement médiatisées dans les médias locaux et nationaux. Le déclin industriel et portuaire de la zone avec l'apparition de friches industrielles a accentué ce phénomène. Une enquête menée en 2005 (Rey-Valette, Carrié et al., 2005) révèle que les scientifiques et les acteurs du territoire attribuent majoritairement la mauvaise image de l'étang à « *l'(in)organisation sociale des professionnels. Le peu de cohésion apparente de ces derniers ouvre la brèche au battage médiatique, permis par le phénomène de celui qui crie le plus fort* » (Boschet et Rey-Valette, 2004, p.4). Il est également pointé du doigt le manque de données pour agir en meilleure connaissance de cause ou pour justifier de certaines décisions (cas du classement en B contesté par les professionnels de la lagune malgré les expertises et contre-expertises), laissant ainsi libre cours à la rumeur et aux relais médiatiques pour entretenir chez les personnes extérieures une image négative du territoire de Thau. Tous revendiquent pourtant la nécessité d'une meilleure image de l'étang, qu'ils considèrent comme une exception écologique et un site à préserver absolument (*ibid*, p.4). La restauration de l'image de la lagune et de ses produits constitue d'ailleurs le quatrième et dernier volet explicitement formulé dans le troisième contrat de lagune.

Montpellier, « surdouée » du marketing territorial

Cette image apparaît d'autant plus dégradée qu'elle contraste fortement avec celle de Montpellier, capitale régionale distante d'à peine 20 kilomètres. Celle-ci a développé de manière ininterrompue depuis la fin des années 1970 une ambitieuse stratégie de marketing territorial sous la férule emblématique de Georges Frêche, maire et président du district de 1977 à 2001, puis président de l'agglomération à partir de 2002 et de la région à partir de 2004. Au début, cette stratégie répond à un besoin de reconnaissance du pouvoir du nouvel élu et compense son manque initial de ressources politiques (Pailliar, 1995d). Pour faire face au Conseil Général et Régional ou en situation de faiblesse quand il tente de négocier avec les administrations centrales (Nay, 1994), le maire choisit de faire de « sa » ville une « surdouée » ... de la communication (Legavre, 1994). Homme de marketing formé à HEC et professeur de droit romain, cette stratégie apparaissait à ses yeux comme une évidence : « *La communication est la locomotive de la ville ... La collectivité locale est un forum et la communication est une façon de recréer l'agora des cités grecques* » (Benoit et Benoit, 1989, p190-191).

Georges Frêche adopte alors avant l'heure les méthodes du marketing urbain dans une logique de concurrence et de démarcation avec les autres villes en faisant de Montpellier la ville phare de la communication locale dans le milieu des années 1980 (Legavre, 1994). Les moyens consacrés à la communication deviennent considérables même si cela reste très difficile de les évaluer précisément, comme le soulignait Olivier Nay (*op.cit.*) : « En 1990, le budget de la ville de Montpellier est estimé à six cent mille francs ou à dix huit millions (ce qui est probablement là aussi en dessous du total des dépenses en la matière) ». Georges Frêche multiplie les campagnes de communication internes (logos, journaux municipaux puis intercommunaux, signalétique, affiches ...) et externes dans la presse nationale et internationale (« Montpellier l'entrepreneuse », « Montpellier la surdouée », « Montpellier, la ville qui réalise ses rêves », « Montpellier l'harmonie ») pour forger une identité de ville jeune, moderne, dynamique, entrepreneuriale, tout en la reliant à son passé lointain (Garraud, 1990) (de La Torre, 1990) (Taverne, 1990).

L'image de la ville est ainsi traitée comme un vecteur du développement et une ressource du projet de métropolisation pour faire de Montpellier une métropole qui compte au niveau européen (Ramon, 2000), (Rosemberg, 2000). Les équipes de communication adoptent les nouvelles techniques venues de l'étranger, comme par exemple le « *storytelling* » (Salmon, 2007) pour construire une histoire mythique autour du complexe ludo-commercial *Odyseum*, l'un des moteurs de la stratégie de développement de la métropole montpelliéraine vers la mer et de renforcement de son attractivité à plusieurs centaines de kilomètres à la ronde (Garnier, 2010). Georges Frêche n'hésite pas non plus à utiliser l'arme financière de la publicité et des annonces légales des collectivités qu'il dirige pour contraindre le principal quotidien régional, le *Midi Libre*, à une ligne éditoriale plus favorable à sa politique entrepreneuriale (Molénat, 2007).

Malgré quelques échecs retentissants, comme la tentative de rebaptiser la région Languedoc-Roussillon en Septimanie afin de lui forger une identité ancrée dans l'histoire (Gastambide, 2005) (Boyer, 2008), cette stratégie de marketing territorial s'avère payante. Ainsi, dans une étude menée en 2003 sur le rayonnement européen des métropoles françaises, la Datar a classé Montpellier comme seule métropole ayant une notoriété nettement plus forte que son poids démographique (DATAR, 2003).

L' huître et la mondialisation, deux référentiels de développement opposés

Mais le contraste entre Thau et Montpellier ne se limite pas uniquement à l'image véhiculée dans les médias locaux ou externes, il porte également sur des référentiels de développement éloignés. Maire, puis président de l'agglomération de Montpellier et président de Région, Georges Frêche a toujours œuvré pour placer Montpellier dans la grande compétition internationale des métropoles qui comptent en tentant de rivaliser, au moins symboliquement, avec des villes comme Barcelone, Toulouse, Marseille ou Lyon. La croissance démographique est vue comme un signe d'attractivité et

un moteur de développement, les ressources financières provenant notamment de la rente foncière permise par l'acquisition précoce par la municipalité de vastes réserves. Dans une agglomération qui mise avant tout sur une économie tertiaire, la gestion des ressources naturelles et agricoles occupe une place secondaire et répond surtout à la volonté de maintenir l'attractivité de ce territoire en offrant un cadre de vie agréable et protégé des risques naturels. A l'inverse, sur Thau où les secteurs primaires et secondaires occupent une place beaucoup plus importante dans l'économie locale, la croissance démographique et l'étalement urbain qui l'accompagne entraînent des crises sanitaires et sociales à répétition, du fait du sous-dimensionnement croissant des systèmes d'assainissement et des conflits d'usage autour de la ressource en eau.

XIV.2. Des intercommunalités au démarrage difficile

Dès le début de la création du Syndicat Mixte et avant même le lancement du Scot, le territoire de Thau se retrouve convoité par l'agglomération de Montpellier, alors présidé par Georges Frêche, également maire de la ville centre.

L'agglomération de Montpellier et les communes dissidentes : un périmètre sous-dimensionné

Pour comprendre cette situation, il est nécessaire de revenir à l'époque de la création de l'agglomération de Montpellier en 2000 à la suite de la loi Chevènement. Elle est née de la transformation du district de Montpellier (15 communes), qui datait de 1965, en une communauté d'agglomération (38 puis 41 communes). Mais dès le départ, plusieurs communes concernées par le périmètre ont manifesté leur opposition, dont quatre en organisant des référendums locaux à la fin 1999, largement relayés par les médias, et qui ont débouché sur un refus d'intégration majoritaire, voire plébiscitaire. Face au refus du préfet de les retirer du périmètre de la future communauté d'agglomération de Montpellier, les communes récalcitrantes créèrent une association de défense en revendiquant « une intercommunalité consentie ». Elles profitèrent ensuite d'un amendement législatif proposé par Jacques Blanc, également président de la région Languedoc-Roussillon et adversaire politique de Georges Frêche, voté le 13 août 2004, pour déposer avec succès des recours en annulation auprès du tribunal administratif.

L'agglomération de Montpellier verra son périmètre définitif se réduire à 31 communes, la privant au sud d'un large accès à la mer et de la commune accueillant l'aéroport, et au nord, de riches communes qui ont préféré se tourner vers la communauté de commune du Pic St Loup (figure 77).

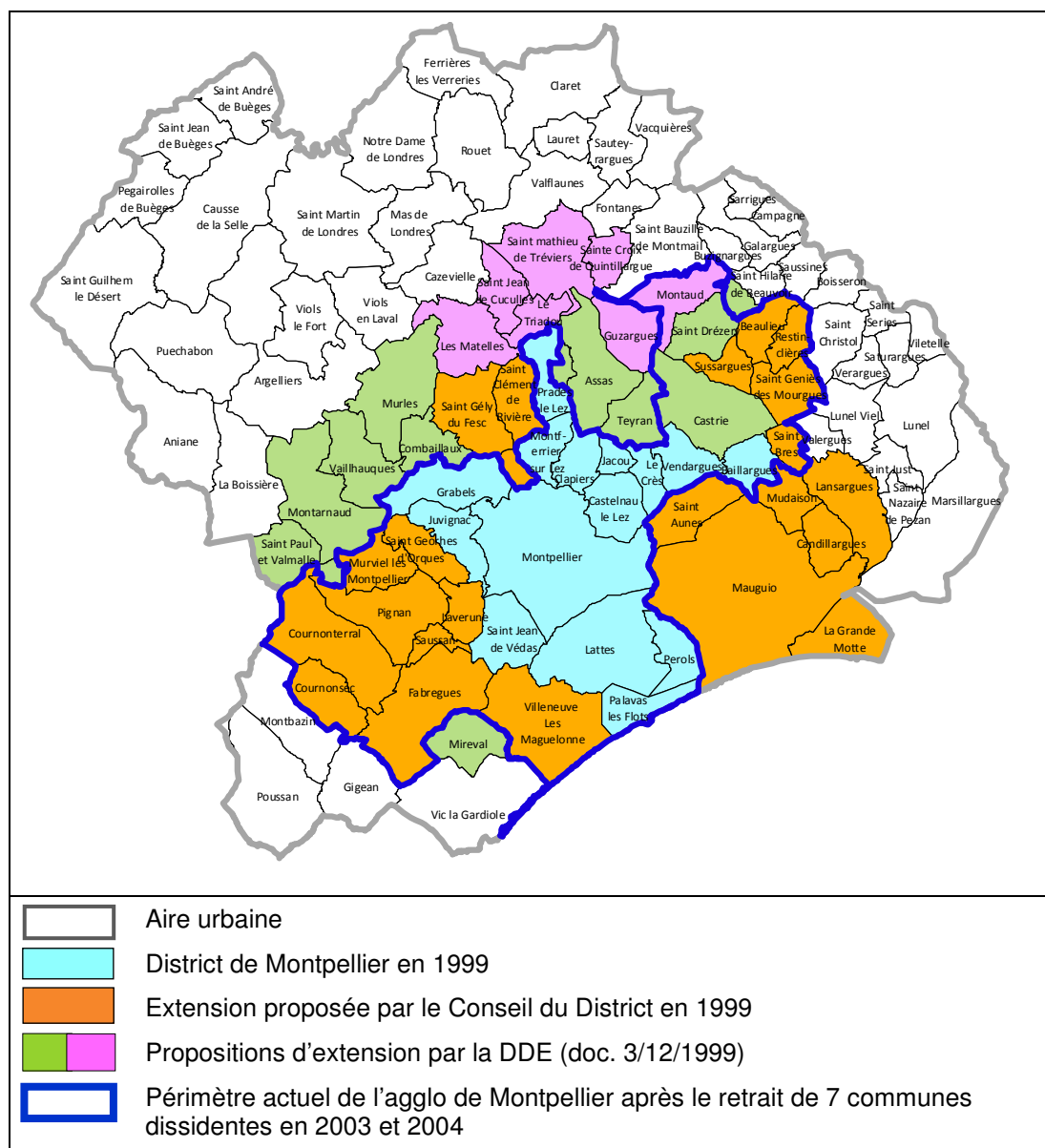


Figure 77 : Evolution des périmètres de l'agglomération de Montpellier

En terme de communication publique, il est utile de noter les changements de dénomination du journal de l'intercommunalité montpelliéraine : initialement intitulé « Puissance 15 » à l'époque du District, il a ensuite été rebaptisé provisoirement « Puissance 38 » au 1^{er} janvier 2002 avant d'être finalement dénommé « *Harmonie* » au 1^{er} janvier 2003, pour donner ainsi l'image d'une intercommunalité au fonctionnement démocratique apaisée, proche de la « cité idéale » décrite par Christian Le Bart (2000).

L'Agglo de Thau : une lutte interne pour le leadership politique

Sur le territoire de Thau, si la naissance de la Communauté de Communes du Nord Bassin de Thau s'est faite relativement en douceur dans la continuité d'un syndicat qui fédérait déjà les mêmes communes, il n'en va pas de même dans la moitié sud pour la Communauté Agglomération créée à

la fin de l'année 2002. La lutte pour la présidence entre François Commeinhes, le maire de Sète, finalement élu, et celui de Frontignan, Pierre Boulloire, relégué dans un rang subalterne au sein du conseil communautaire, contribue à des débuts difficiles.

Une première interaction entre Montpellier et Thau survient dès 2004 lorsque le maire de Frontignan, soutenu par Georges Frêche alors en pleine bataille pour défendre le périmètre de l'agglomération de Montpellier face aux communes dissidentes, profite du même amendement Blanc pour tenter de quitter l'agglo de Thau et rejoindre celle de Montpellier. Le préfet refusera finalement cette tentative, notamment pour préserver la cohérence territoriale de Thau en prévision de la réalisation du Scot par le Syndicat Mixte, alors en phase de création. Cet épisode met en évidence le rôle joué par l'Etat à cette époque pour pallier à la faiblesse des intercommunalités de Thau, encore trop jeunes pour affirmer et défendre une même vision de l'avenir du territoire. Leurs capacités d'auto-analyse et d'autoréférence restent largement insuffisantes pour asseoir l'identité territoriale de Thau.

XIV.3. Une culture politique locale peu propice au dialogue interterritorial

Pour comprendre le contexte conflictuel autour de l'émergence et de l'extension de l'intercommunalité montpelliéraine en dépassant la seule explication liée au rejet de la personnalité de Georges Frêche, le politiste Emmanuel Négrier a développé le concept de « *configuration politique* » en montrant le rôle joué par ce leader politique et son entourage dans la construction symbolique de la ville et de son destin territorial (Négrier, 2001b).

XIV.3.1. Un leadership politique de fief

Adeptes du mouvement permanent et jamais à l'aise avec l'idée de positions acquises stables et légitimes, Georges Frêche se sent donc naturellement en phase avec une société dominée par le paradigme d'une économie mondialisée et de territoires en compétition. Il se réfère toujours dans ses discours à des temporalités longues, passées et futures, et évoque sans cesse les perspectives d'espaces plus vastes que le strict périmètre du district de Montpellier puis, à partir de 2000, de l'agglomération. Exerçant un leadership incontesté et maximal sur l'agglomération de Montpellier, Georges Frêche tente d'étendre son territoire en avançant en cercles concentriques vers d'autres espaces à territorialiser. Dès le début de sa carrière sur Montpellier, il a eu pour ambition de mettre en œuvre un projet de ville énoncé de manière simple et répétée dans la durée au moyen de quelques mots clés : « *faire de Montpellier une métropole méditerranéenne, charnière entre le Sud et le Nord, emblématique d'une capacité à innover, à entreprendre et à attirer populations et entreprises* » (Arab, 2004, p.292).

Mais ce volontarisme sans faille du leader politique régional porte en lui ses propres contradictions et se heurte aux spécificités politiques locales qu'il a lui-même grandement contribué à forger. Ce mode d'exercice du pouvoir par « *un leadership politique de fief* » présente en effet des retombées contre-productives comme le souligne le politologue Emmanuel Négrier : « *la velléité de contrôle politique maximal, qui aboutit sur la ville, va de pair avec une difficulté structurelle à en sortir. ... la contre-productivité du leadership de fief est dans le rejet dont il est l'objet dès lors qu'il cherche à s'étendre à des territoires (rural, régional, national) où la configuration de leadership n'est ni identique, ni même comparable* » (Négrier, 2001b).

Ainsi, pour expliquer le manque de coopération entre villes et région, Roger Brunet, un éminent géographe montpelliérain, indique qu'il a « *toujours été frappé par la division extrême des décideurs politiques. Cela tient peut-être aux structures mais c'est aussi une affaire de culture régionale qui ne facilite pas les ententes* » (Midi Libre, 28 mars 2005). Emmanuel Négrier considère de son côté que « *les dynamiques politiques languedociennes sont davantage construites sur une affirmation par le conflit que sur la valorisation de la coopération interinstitutionnelle. Cette identité conflictuelle a pour conséquence que l'intercommunalité soit d'abord interprétée comme une domination* » (Négrier, 2001a, p.29).

A titre d'exemple, il suffit de reprendre les termes employés par Georges Frêche en 2001 en conseil d'agglomération pour lancer le vote d'un vœu d'extension de 15 à 38 communes de la nouvelle Communauté d'Agglomération de Montpellier pour prendre la mesure d'un des traits de cette culture politique locale : « *Nous allons voter un vœu qui demande au Préfet de fixer le périmètre de notre agglomération à 38 communes. Ceux qui voteront contre doivent me rendre leur vice-présidence dès demain. ... En perdant la vice-présidence, ils perdront leurs indemnités. ... Ceux qui s'abstiennent sont des sages, ils ménagent leur avenir. ... Nous allons passer au vote. Chacun peut expliquer son vote. Ceux qui voteront pour constitueront la majorité. Ceux qui voteront contre* » (Site Web La citoyenneté¹⁴⁹, 13 septembre 2001). Face à cette vision binaire de l'expression démocratique, si l'on reprend les termes d'Albert Hirschman, la « *Voice* » ne semble guère efficace compte-tenu du poids majoritaire de Montpellier dans le vote communautaire ainsi que de la forte personnalité de Georges Frêche. Il ne reste donc plus aux élus des autres communes qu'un choix limité entre la « *Loyalty* », consistant à voter comme tout le monde et assurer ainsi les intérêts de la commune représentée, ou l'« *Exit* », comme l'ont choisi 7 des 38 communes (Hirschman, 1995).

Quelques années plus tard, un préfet qui évoque son bilan au moment de son départ note « *une difficulté à se rassembler autour des grands projets. Ici, on préfère souvent les débats politiques* » (La Gazette de Montpellier, 24 décembre 2008 - 7 janvier 2009).

¹⁴⁹ <http://lacityennete.com/magazine/collectivite/aglompt09122001.php>

XIV.3.2. Région, Département et Agglo de Montpellier : une rivalité historique aux coalitions changeantes

Dans les tentatives de reconfiguration des périmètres des intercommunalités qui marqueront les années 2000, au delà des coalitions locales changeantes le plus souvent différentes d'une pure logique d'appartenance à un parti politique, une constante restera l'opposition historique entre les grandes collectivités (et leurs présidents) que sont le Conseil Général de l'Hérault (Gérard Saumade puis André Vézinhet), le Conseil Régional Languedoc-Roussillon (Jacques Blanc puis Georges Frêche) et l'Agglomération de Montpellier (Georges Frêche), ces deux dernières collectivités formant un bloc à partir de 2004, quand Georges Frêche gagna les élections régionales. Cet héritage qui fonde une certaine culture politique locale se cristallise à chaque tentative de modification des grands équilibres de pouvoir entre ces institutions. Il se traduit par une lutte plus ou moins visible pour l'enrôlement des maires des communes et des présidents des intercommunalités, en jouant sur la clause de compétence générale des collectivités territoriales pour la promesse de subventions, de travaux, d'équipements publics, etc. Il s'explique aussi par l'absence d'une vision partagée et assumée du développement urbain de la métropole régionale, caractérisé par une des plus fortes croissances démographiques nationales, et de son articulation avec les territoires périphériques plus ruraux. D'un côté, la volonté de gagner des places dans le classement démographique des grandes villes françaises dans une logique de visibilité internationale pour exister entre Marseille, Lyon, Toulouse et Barcelone, de l'autre, le refus de subir des choix urbains et de se soumettre à une forme de leadership politique et à ses pratiques au sein d'une même grande intercommunalité.

Deux conceptions divergentes de l'emboîtement des structures territoriales

De manière plus large, ce sont deux modèles de développement territorial qui s'affrontent en lien avec les institutions et pouvoirs politiques qu'ils génèrent : d'un côté, le modèle national historique, composé du triptyque commune – département – Etat, défendu par le président du Conseil Général, de l'autre le modèle européen en vogue, intercommunalité – région – Europe, promu par Georges Frêche.

Ce second modèle remet en cause l'existence même des communes et des départements du fait de la montée en puissance de structures intercommunales fortement intégrées aux compétences de plus en plus larges. Régionaliste convaincu, Georges Frêche avait ainsi clairement affirmé sa conception politique de l'organisation des structures territoriales lors d'une interview le 15 novembre 1990 : « à terme l'idéal pour moi, c'est que, dans vingt ans, les départements et les trois quarts des communes aient disparu. Cela va prendre quinze ou vingt ans, mais on est sur la bonne voie » (Frédéric, 2008, p.81).

Les tenants du premier modèle, qui voient dans la réforme Balladur une menace pour l'existence des départements au profit du tryptique intercommunalités – régions – Europe, ont tenté de leur côté de déplacer à l'échelon régional la logique rhétorique de la course à la taille en préconisant dans la presse le regroupement de la région Languedoc-Roussillon avec des régions voisines pour arriver à la maille des grandes régions européennes. Le président du Conseil Général déclarait ainsi : *« Franchement, je crois que les communautés urbaines ont mangé leur plain blanc. L'Etat n'a plus l'argent et je ne suis pas séduit par le principe de mégapole dans une concurrence mondiale. Je pense que la réforme utile, c'est celle des régions. Que Frêche la mène »* (Midi Libre, 28 avril 2008). Il précisait plus tard son idée en réponse à la suggestion de la commission Balladur de passer de 22 à 15 régions : *« Moi, j'avais proposé la création d'une grande région du Sud s'appuyant sur la capitale toulousaine avec, d'un côté, une façade atlantique et l'Agglo de Bordeaux et, de l'autre, une façade méditerranéenne et Montpellier. Il est important de donner au Languedoc, à Midi-Pyrénées et à l'Aquitaine la possibilité de se retrouver. Là, on aurait une voix forte »* (Midi Libre, 23 février 2009). Le président de l'Agglo de Thau avait repris cet argument pour tenter de contrer l'offensive de Georges Frêche sur Thau : *« L'économie aujourd'hui est mondialisée et, à cette échelle, ce n'est pas la fusion de Thau agglo et de Montpellier agglo qui y changera quelque chose. Ce qui est de nature à faire évoluer les choses, c'est la fusion des régions. Quand on veut rivaliser avec Gênes ou Barcelone, il ne s'agit pas de regrouper 500 000 habitants mais de fusionner le Languedoc-Roussillon avec Provence-Alpes-Côte-d'Azur ou avec Midi-Pyrénées, ou les trois, afin de construire des ensembles solides capables de jouer dans la même cour. En France, nous n'avons que trois régions de niveau européen. Il faut impérativement fusionner les autres »* (Midi Libre, 12 janvier 2009). Un journal indépendant montpelliérain, à la fois satirique et d'investigation, produisit de son côté un long article sur le découpage possible de la région Languedoc-Roussillon à la suite des travaux de la commission Balladur (l'Agglo Rieuse, 4 février 2009).

Face à ces tentatives par médias interposés de remise en cause de la légitimité de la Région Languedoc-Roussillon et à la non sélection de Montpellier comme grande métropole dans le rapport de la commission Balladur, Georges Frêche fit valoir son point de vue dans un entretien accordé à la Gazette de Montpellier : *« Beaucoup de régions allemandes ou italiennes sont plus petites que le Languedoc-Roussillon, donc (la taille) n'est pas le vrai problème. D'autre part, vous avez vingt Etats américains qui sont plus petits que le Languedoc-Roussillon. Ce qui est important, c'est les compétences, la gouvernance et les ressources, or ce n'est pas traité. La commission Balladur, c'est donc un coup d'épée dans l'eau. ... Je ne vais pas recommencer à me battre pour être une métropole Balladur. Qu'est-ce qu'il peut mettre Balladur, de l'argent ? Ils n'ont pas un rond ? Je n'ai jamais vu l'Etat aussi misérable »* (La Gazette de Montpellier, 27 février 2009).

Au delà des motivations liées à des luttes de leadership politique, le véritable intérêt de ces échanges par médias interposés a été d'ouvrir dans l'espace public un débat sur les limites, voire le non sens, de la recherche d'un hypothétique périmètre optimal et d'une simple course au seuil démographique pour accroître la visibilité et les ressources financières. Cela a pourtant été les principaux arguments mis en avant pour justifier les différentes tentatives de fusion depuis 2005. Ces échanges confirment aussi en creux cette conception locale de territorialisation du pouvoir politique poussée à l'extrême, qu'Emmanuel Négrier avait qualifié de « *leadership de fief* » (*op.cit.*), peu propice à la coopération et aux processus d'intelligence territoriale entre territoires voisins ou emboîtés.

XIV.4. Une première tentative de fusion Montpellier-Thau en 2005 : l'absence de « projet-intention » partagé

En 2005, l'année où le Syndicat Mixte est enfin créé, le territoire de Thau va faire l'objet d'une première tentative de rapprochement avec Montpellier, portée par une coalition momentanée de grands élus de différentes étiquettes politiques.

XIV.4.1. Compétition et mondialisation : le discours mythique sur la Grande Aggro

En réponse à un nouvel appel à coopération de la Datar pour le rayonnement européen des métropoles françaises, Georges Frêche annonce en 2005 vouloir créer une communauté urbaine de plus de 500 000 habitants entre Montpellier, Sète et Lunel pour exister à l'échelle européenne entre Toulouse, Lyon et Marseille : « *Il faut une aggro allant de Lunel à ... Sète* » (*Midi Libre*, 4 mai 2005). Il propose alors aux intercommunalités voisines « *de bâtir ensemble un projet commun de métropole de l'Arc Languedocien* ».

Il évoque même quelques semaines plus tard la création d'une communauté de plus d'un million d'habitants « *avec Alès qui est quasi d'accord et avec Nîmes après les prochaines élections ... J'espère être réélu à la Région et avoir 11 ans devant moi ... et lui donner une impulsion décisive à l'échelle mondiale* » (*Midi Libre*, 11 juin 2005). Il est à noter que cette idée n'est pas nouvelle. Georges Frêche l'avait en effet déjà évoquée dans un entretien à la Gazette de Montpellier à la rentrée 1999 puis confirmée lors de l'annonce de la création de la communauté d'agglomération de Montpellier le 14 octobre 1999 (Frédéric, 2008, p.80).

Le *Midi Libre* légitime cette entreprise en publiant un long dossier aux titres provocateurs (« *Influence. Le Languedoc manque d'une métropole qui compte* », « *Montpellier la surdouée reste une naine en Europe* »), assorti d'une carte de la Datar (figure 78) montrant les résultats d'un appel à coopération métropolitaine lancé en 2003 où Montpellier ne figure pas, ni aucune autre ville en Languedoc-

Roussillon (*Midi Libre*, 22 juin 2005). Selon le maire de Sète interviewé plus tard par un journaliste, ce dossier du *Midi Libre* a constitué l'élément déclenchant de l'offensive lancée par Georges Frêche. Même si ce n'est pas une exception régionale en France, la carte montre toutefois que les trois grandes villes voisines maintes fois désignées comme des rivales, Marseille, Toulouse et Lyon, ont toutes répondu à cet appel à coopération métropolitaine.

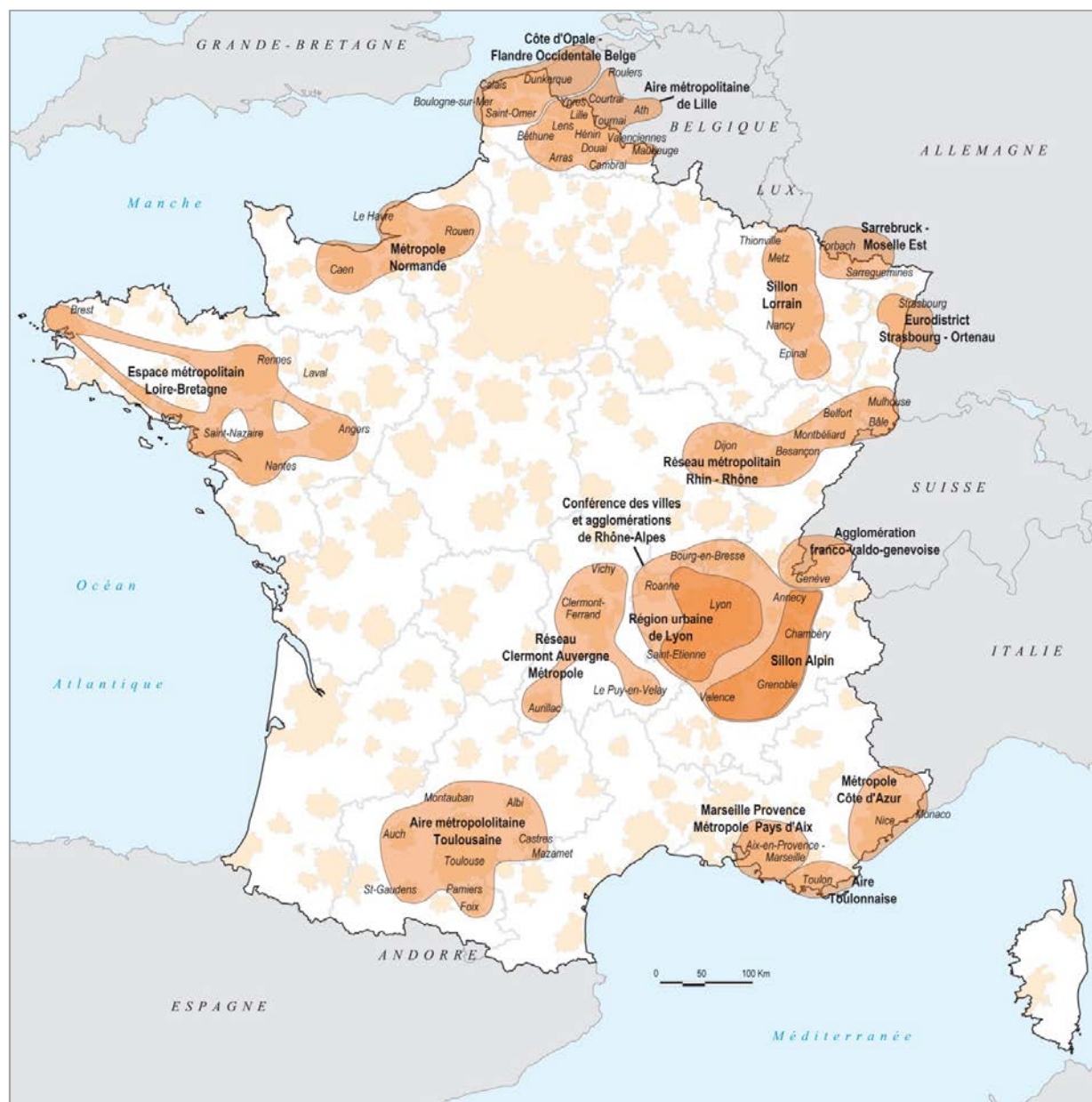


Figure 78 : L'absence du Languedoc dans les projets français de coopération métropolitaine en 2005 (source : Datar)

XIV.4.2. Une adhésion conjoncturelle des grands élus de Thau

Parmi les différentes intercommunalités voisines de celle de Montpellier, celles de Thau intéressent Georges Frêche (PS) à double titre, tout d'abord en tant que président de l'Agglo de Montpellier qui cherche à s'étendre, et, depuis 2004, comme président de la Région Languedoc-Roussillon qui s'est portée candidate à la reprise du port de Sète, comme la loi l'autorise désormais.

De manière assez inattendue, cette intention d'un rapprochement avec Thau va rencontrer un écho favorable chez les grands élus de ce territoire. Pierre Boulloire (PS), maire de Frontignan, retrouve une occasion de rejoindre Montpellier et de prouver ainsi la pertinence de sa tentative en 2004 (« *La communauté urbaine, excellente chose* » - *Midi Libre*, 7 mai 2005). Yves Piétrasanta (Verts), président de la Communauté de Communes du Nord Bassin de Thau mais aussi vice-président du Conseil Régional en charge des questions de développement durable, justifie pour sa part ce rapprochement en invoquant un moyen d'être compétitif au niveau européen (« *Nous avons intérêt à fédérer* » - *Midi Libre*, 6 mai 2005). Enfin, chose plus surprenante, François Commeinhes (UMP), maire de Sète depuis 2001 et président de Thau Agglo depuis début 2003, ne rejette pas cette proposition (« *Coopérer avec Montpellier mérite réflexion* » - *Midi Libre*, 5 mai 2005). Cette position du maire de Sète s'inscrit en fait dans un contexte local de fragilisation politique et d'incertitude sur l'avenir du port, élément emblématique de l'économie et de l'identité sétoise, l'amenant à nouer des alliances externes. Elle fait également suite à une réflexion sur le devenir de Sète initiée deux années plus tôt comme nous le décrivons ci-dessous.

XIV.4.3. Le projet « Sète 2010 », un allié insuffisant pour la Grande Agglo

Gynécologue et PDG d'une clinique à Sète, novice en politique, François Commeinhes est élu à la mairie de Sète en 2001 à la surprise générale, sans véritable projet pour la ville. Pragmatique, il lance en 2003 la réflexion prospective « Sète 2010 » avec en point d'orgue une conférence-débat organisée le 29 novembre 2003 réunissant 800 participants et l'intervention de grands témoins.

« Sète 2010 » et la Grande Agglo Montpelliéraine : deux visions convergentes

Parmi les quatre piliers de ce véritable « projet-intention », selon la typologie des projets proposée par Tilman (2004), figurent la valorisation des espaces naturels, dont la qualité des eaux lagunaires et la réhabilitation du lido entre Sète et Marseillan, ainsi que l'aménagement urbain. Sur ce dernier volet, il s'adjoint début 2004 les services d'un cabinet parisien d'urbanistes pour élaborer un schéma directeur d'urbanisme pour les vingt prochaines années. Après une année d'immersion sur le territoire et de réflexion à des échelles et des polarités plus vastes, le bureau d'étude montre notamment que Sète ne peut échapper à l'aire d'influence de Montpellier, situé à dix-huit minutes en train, mais que la ville est en train de se vider de ses habitants. Pour le maire, les contacts réguliers

et souvent informels avec le bureau d'étude pendant près d'une année, couplée à la prise de fonction de la présidence de l'Agglo de Thau, constituent un moment privilégié d'apprentissage à des échelles plus vastes, allant des liens entre intercommunalités voisines jusqu'à une économie mondialisée, et élargissent son référentiel d'analyse. Un exemple concret de ce changement d'échelle est le projet de réaménagement de la gare SNCF qui figure dans le schéma directeur d'urbanisme. Autrefois réservée exclusivement à la desserte de Sète, le projet permet d'imaginer pour la première fois de la transformer en gare double-face en lui ajoutant une desserte vers le Nord pour desservir ainsi le reste du territoire de Thau, y compris par des navettes sur la lagune. C'est aussi une période où Sète s'ouvre plus largement à l'extérieur en devenant pour l'Europe, l'Etat, la Région et le Département, un site pilote d'une politique d'aménagement durable de grande ampleur avec le projet de réhabilitation du lido¹⁵⁰ entre Sète et Frontignan piloté par l'Agglo de Thau.

A l'issue de cette longue interaction avec le bureau d'étude, le rapprochement avec Montpellier apparaît désormais à François Commeinhes comme une évidence. Parmi les arguments avancés dans la presse, il fait souvent référence au projet « Sète 2010 » qui fait de lui un maire bâtisseur et visionnaire, tourné vers l'avenir et l'international, à l'image de Georges Frêche : *« Je ne veux pas que Sète soit coupée de ses voisins. Je veux imposer Sète dans la région et sur l'arc méditerranéen. L'avenir est aux grands pôles économiques européens. La compétition se joue à l'échelle de l'Europe et pas entre ceux du Clapas (ndlr : nom historique de Montpellier) et ceux du quartier haut (ndlr : un quartier de Sète) chez qui je continuerai à aller manger la macaronade »* (Midi Libre, 26 juin 2005). C'est aussi pour lui un moyen de faire entendre la voix de Sète dans des cercles plus larges et également pour positionner la ville dans les négociations avec la Région sur la future structure de gestion du port : *« La communauté urbaine est au cœur de mon projet Sète 2010 »* (Midi Libre, 30 mai 2005), *« J'ai surtout, je crois fais passer les bons messages à la Région, et à la communauté d'agglomération de la capitale régional, ceux de « Sète 2010. Cela a permis – et c'était aussi mon objectif – de repositionner et d'imposer Sète sur l'échiquier régional ... Lorsque les Sétois m'ont confié la responsabilité de leur cité ... nous avons dessiné Sète 2010. J'ai dit que cela marcherait à condition que Sète s'ouvre vers l'extérieur ... que Sète ne joue plus toute seule sur son Ile singulière ».*» (Midi Libre, 26 juin 2005).

« Sète 2010 » : une vision singulière non appropriée sur le reste du territoire de Thau

Mais le projet-intention « Sète 2010 » reste avant tout une vision établie par des Sétois à partir d'enjeux liés à la ville centre. Les maires et autres élus communautaires de l'Agglo de Thau et encore moins de la Communauté du Nord Bassin de Thau ne se le sont pas appropriés, comme le montre leur absence à une réunion de présentation du « *projet urbain de la ville de Sète au cœur du territoire de Thau* » à laquelle ils avaient pourtant été invités (Midi Libre, 3 juin 2005). Une réunion du

¹⁵⁰ Le lido correspond à la bande de terre située entre la mer et la lagune.

conseil communautaire de l'Agglo de Thau confirme la réticence de la plupart des élus (« *Agglomération. Montpellier effraie les maires de Thau* », *Midi Libre*, 15 juillet 2005). Ce projet sera également très peu relayé par le service communication, que ce soit en interne ou vers les médias locaux, et n'arrivera pas à dépasser les frontières de l'espace public sétois, y compris dans l'espace numérique. Comme le souligne un membre du bureau d'étude interviewé deux ans plus tard, « *le projet qu'on a présenté, il a duré un week-end alors qu'il y a eu un conseil extraordinaire avec trois cent personnes. La communication est repassée à des choses plus basiques* ». Dans ces conditions, « Sète 2010 » et son promoteur ne pouvaient devenir les porte-paroles d'une ambition pour le territoire de Thau qui restait encore à construire.

XIV.4.4. La rhétorique de la Grande Agglo : quand le périmètre et la démographie priment sur l'horizon de sens

La fusion Montpellier Thau : premiers soutiens médiatiques

Les titres se multiplient dans la presse locale. Les premiers articles relèvent d'effets d'annonce et d'échanges entre collectivités par médias interposés : « *Super agglo : et si Montpellier et Sète se mariaient ?* » (*Gazette de Montpellier*, 15 avril 2005), « *Communauté urbaine. Frêche fait les yeux doux à Sète* » (*Midi Libre*, 16 mai 2005). Au fur et à mesure où les rencontres entre Georges Frêche, François Commeinhes et leurs équipes s'intensifient, les titres se font de plus en plus affirmatifs : « *Sète et Montpellier se marient* » (*Gazette de Montpellier*, 3 juin 2005), « *Communauté urbaine : Frêche tout près du but* » (*Midi Libre*, 11 juin 2005), « *La communauté urbaine, c'est pour janvier 2006* » (*Hérault du Jour*, 11 juin 2005), « *Sète et Montpellier veulent créer une communauté urbaine* » (*Midi Libre*, 22 juin 2005), « *Agglo. Demain, Montpellier se fiance avec Sète et Mèze* » (*Midi Libre*, 20 juillet 2005).

Des cartes pour symboliser la puissance d'une future intercommunalité élargie

Les représentations symboliques pour médiatiser le projet de communauté urbaine se limitent en fait à des cartes montrant les périmètres politico-administratifs des différents scénarii de regroupements d'intercommunalités évoqués par Georges Frêche lors de déclarations à la presse. Elles ne portent aucun message sur les coopérations entre les intercommunalités, ni sur la complexité des phénomènes qui rendent ces territoires interdépendants, ni sur la traduction spatiale dans l'espace physique d'un projet futur. Elles ne font que prolonger symboliquement dans l'espace public la conception dominante et autocentrée que le pouvoir politique ne peut s'exercer que dans une logique de fief.

Cette pauvreté symbolique n'est en fait que le reflet de l'état d'immaturité et d'absence de partage du « projet intention » pour reprendre la typologie de Tilman (2004). La « grande agglo » reste pour le

moment au stade de « projet-souhait », voire pour un cercle restreint d'acteurs dans l'entourage de Georges Frêche, de « projet-visée », c'est à dire doté d'un horizon de sens. Il s'agit avant tout pour Montpellier et la Région Languedoc-Roussillon d'être visibles sur les futures cartes de la Datar pour exister au milieu de villes comme Marseille, Lyon, Toulouse et Barcelone ou de régions comme PACA, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées. Cet objectif de visibilité cartographique est par exemple clairement mentionné dans un document de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Montpellier en faveur d'une métropole multipolaire, rédigé par une communauté d'acteurs locaux portée par ce paradigme d'une économie mondialisée : « ... ne pas voir Montpellier et son agglomération figurer au moins comme pôle métropolitain, ce serait faire d'une certaine façon disparaître le Languedoc-Roussillon des régions qui comptent. Ce serait confirmer la carte de la Datar sur les coopérations métropolitaines où le Languedoc-Roussillon apparaît totalement absent » (CCI Montpellier, 2010, p.49).

L'absence de débat public sur un horizon de sens

Mais ce « projet intention » qui commence à peine à être énoncé dans les médias est encore très loin d'être partagé par les intercommunalités concernées. Les porteurs de ce projet estiment pourtant inutile de consacrer du temps de débat avec les élus, les acteurs territoriaux et encore moins la population pour faire émerger une signification partagée de ce projet intention. A la proposition d'organiser une campagne d'information et de débats contradictoires suivis de référendums, Georges Frêche répond que « le rôle des élus n'est pas de faire des référendums. C'est de voir plus loin. J'ai toujours précédé l'électorat et j'ai été réélu cinq fois. Pour moi, la sanction c'est l'élection » (*Midi Libre*, 30 juin 2005). Sans attendre l'appropriation partagée d'un horizon de sens autour de la « grande agglo », le passage au « projet-programme », qui correspond à la conception du chemin à emprunter pour atteindre l'horizon de sens, est déjà évoqué. Ce « projet-programme » se limite ici au passage du seuil des 500 000 habitants pour rentrer dans le cercle restreint et visible des communautés urbaines et pour bénéficier du supplément de Dotation Générale de Fonctionnement (DGF) par l'Etat. La suite d'actions à accomplir pour atteindre cet objectif se réduira au vote des intercommunalités et des communes concernées ainsi qu'à des recensements démographiques complémentaires, les chiffres disponibles de l'INSEE indiquant un manque de 5 000 à 7 000 habitants : « Communauté Urbaine. La fusion passera par un recensement » (*Midi Libre*, 28 juin 2005).

Les maires des petites communes en position d'infériorité « projective »

Si son rôle central dans la négociation du dossier de rapprochement avec Montpellier et l'existence du projet-intention « Sète2010 » donnent à François Commeinhes la légitimité et les informations pour organiser des réunions publiques à Sète durant l'été 2005, il n'en a pas de même dans les autres communes du bassin de Thau, excepté Frontignan qui avait déjà débattu publiquement du

rapprochement avec Montpellier en 2004. La tactique de Georges Frêche, basée sur des rencontres bilatérales discrètes durant l'été 2005 entre les maires de chaque commune de Thau et une délégation de l'agglomération de Montpellier, place en effet les maires dans un rôle de négociateur des intérêts de leur commune avec un rapport d'asymétrie informationnelle, de dépendance financière et de projection dans l'avenir largement en leur défaveur. Ils ne sont pas mis dans une situation de négociation collective d'un horizon de sens autour d'un méta-projet de grande agglo qui leur permettrait d'expliquer et de justifier les enjeux globaux et locaux du projet auprès de leur population. Ils sont au contraire réduits à la négociation de « projets-fabrication » sur leurs territoires communaux (équipements publics, voiries, ...). De plus, ils avaient de leur côté participé et contribué depuis la crise lagunaire de 2003 à un processus de négociation pour définir les contours du futur syndicat mixte sur un périmètre géographique et des enjeux territoriaux très différents de ceux liés à un rapprochement entre Thau et Montpellier. Cette situation des maires des petites communes se résume assez bien dans cet extrait du journal municipal d'une d'entre elles paru à la fin 2005 : « *Or, ce projet de fusion n'a fait l'objet d'aucune concertation ni travail en commun, exceptée une réunion le 19 octobre dernier avec les délégués de la CCNBT qui fut plus un inventaire de promesses (de piscines, de médiathèques etc...) qu'une réunion de travail. Travail qui aurait permis à chaque maire de s'exprimer, de faire connaître et de faire prendre en compte les spécificités de notre territoire afin de garantir un développement harmonieux et en adéquation avec l'histoire, la culture et l'économie autour du Bassin de Thau* » (Bulletin municipal de Poussan n°11, décembre 2005, p.5).

Les spécificités occultées du territoire de Thau et de la réalité géographique locale

L'analyse des revues de presse de cette période liées à la question de l'intercommunalité révèle l'absence quasi totale dans l'espace public médiatique des enjeux environnementaux liés à l'eau et de leurs causes (urbanisation, crise viticole, cabanisation, érosion côtière, ...), spécifiques au territoire de Thau, et qui avaient généré tant de débats en 2003 et 2004. De rares élus y font toutefois référence, comme le maire de Marseillan qui déclare : « *Je suis pour la logique du bassin de Thau. Marseillan est inscrite dans une logique géo-écolo-économique du Bassin de Thau. Notre identité est là* » (Midi Libre, 29 juin 2005). Les registres argumentaires mobilisés relèvent essentiellement du paradigme d'une économie mondialisée et de la visibilité territoriale qu'elle nécessite (« *avec 481 017 habitants, la nouvelle agglomération va se hisser au 8ème rang national* » (Midi Libre, 20 juillet 2005) ou de motivations purement financières, comme par exemple le financement de la troisième ligne du tramway montpelliérain. La liste des autres projets évoqués contient pêle-mêle « *une éventuelle extension du tramway vers Sète et Frontignan via Cournonsec, l'aménagement du port sétois, la mise en réseau des médiathèques, le nettoyage des friches industrielles réclamé par le maire de Frontignan, un soutien aux conchyliculteurs de l'étang de*

Thau » (*ibid*). La fusion de clubs de sport évoluant au même niveau (football, volley-ball, water-polo) est évoquée mais finalement abandonnée.

Le contenu du projet de territoire de la grande agglomération, au sens de « projet intention », reste donc finalement secondaire même si, comme nous le montrons ci-dessous, les opposants à la fusion invoquent l'absence de projet partagé, sans toutefois arriver à imposer sa mise en débat ou à définir les conditions de son émergence.

Les arguments portant sur les particularités des différentes polarités de l'espace métropolitain montpelliérain et sur la manière de les articuler ou de les mettre en synergie restent marginaux. Nous pouvons citer les interrogations d'un élu de l'opposition mézoise : « *Mèze est-elle rurale ou urbaine ? La métropole Montpellier peut-elle sincèrement se préoccuper de notre lagune ?* ». Ce même élu mobilise aussi la matérialité géographique pour tenter de disposer d'ordres de grandeur signifiants dans la comparaison avec Barcelone, Marseille ou Toulouse : « *Ces villes se suffisent quasiment à elles-mêmes pour la création d'une communauté urbaine, elles ont une problématique industrielle ou maritime. Dans le cas de Montpellier, il faut faire le grand écart d'un diamètre de 70 kilomètres pour atteindre 500 000 habitants* » (*Midi Libre*, 8 mai 2005). François Liberti rappelle de son côté la fragilité des intercommunalités de Thau : « *Les structures intercommunales existantes sont jeunes et marquées par de fortes turbulences. Elles sont hyper fragiles. Par exemple, le syndicat mixte réunissant le CABT et la CCNBT, qui est chargé du Scot et du contrat de baie, ne s'est réuni qu'une fois. Et on voudrait déjà mettre tout par terre* » (*L'Hérault du Jour*, 14 juin 2005).

La fronde des petites communes de Thau

Les oppositions au projet de rapprochement commencent à se faire entendre durant l'été 2005 et portent plus sur la méthode que sur le fond. Il est reproché au maire de Sète de vouloir aller trop vite, sans projet partagé avec Montpellier. Un des maires exprime ainsi son sentiment : « *Il faudrait d'abord apprendre à avoir des projets communs, puis réfléchir à un vrai projet de territoire et surtout avoir un bon débat démocratique pour voir les avantages et les inconvénients* » (*Midi Libre*, 25 juin 2005). Se référant aux résultats du référendum sur la constitution européenne du 29 mai, les élus communistes de Sète réclament « *qu'un référendum soit organisé accompagné d'une vraie information sur le projet actuel de communauté urbaine ... pour permettre un vrai débat démocratique ouvert à tous dans le cadre de réunions publiques. ... C'est aux citoyens de décider sur la base d'un projet précis et qui ne soit pas tenu secret* » (*Hérault du Jour*, mardi 21 juin 2005). Lors d'un conseil communautaire de l'Agglomération de Thau, le maire de Balaruc les Bains qui mène la fronde utilise aussi sans succès l'argument démocratique : « *J'ai prévu de demander le vote d'une motion afin que chaque commune effectue un référendum auprès de ses habitants* » (*Midi Libre*, 15 juillet 2005). D'autres arguments portent sur le principe même de communauté urbaine et le paradigme sous-jacent comme l'illustre cette déclaration du député communiste de Sète François

Liberti : « Ce type de structure s'intègre dans la conception des grandes métropoles, favorise la concentration des moyens sur des mégalo-poles où l'on décide de toutes les politiques publiques. C'est une vieille idée qui émane de la Datar, ce n'est pas notre conception de l'aménagement du territoire » (*Midi Libre*, 21 juin 2005). Les différents portent aussi sur l'avenir du port à propos duquel les élus sétois de l'opposition craignent que « le foncier soit récupéré pour l'immobilier spéculatif » et estiment au contraire qu'il faut que « les concession portuaires y restent qu'elles soient commerciales, de pêche ou de plaisance » (*ibid*). Le président du Conseil Général, opposé à cette fusion pour des raisons de rivalité ancienne avec Georges Frêche et de concurrence territoriale avec le Conseil Régional et l'Agglomération de Montpellier, se place quant-à-lui du côté des élus des petites communes.

L'engagement partisan des médias locaux

La presse prend aussi position : La *Gazette de Montpellier* reste dans son rôle de soutien sans faille au leader politique régional en étant le premier journal à médiatiser l'événement pour sonder et préparer le lectorat, puis en utilisant des titres et des cartes à visée performative : « *Super Agglo : et si Montpellier et Sète se mariaient ?* » (15 avril 2005), « *Sète et Montpellier se marient* » (*Gazette de Montpellier*, 3 juin 2005). L'*Hérault du Jour* relaie quant à lui la position du leader communiste local, François Liberti, opposé à la création de la communauté urbaine et favorable au maintien de l'activité portuaire sur son site actuel : « *Communauté urbaine. L'urgence est ailleurs* » (14 juin 2005).

L'agence du *Midi Libre* à Sète, qui dispose d'une certaine liberté dans sa ligne éditoriale et qui a construit, comme nous l'avons vu, une expertise reconnue en matière d'aménagement et développement du territoire de Thau, décide également de s'engager dans le débat. L'équipe de rédaction lance tout d'abord un appel aux lecteurs pour qu'ils expriment leur position sur le sujet. Devant le nombre important de courriers reçus, les journalistes prennent alors officiellement position avant le vote des élus, en utilisant l'éditorial, le genre journalistique par excellence pour exprimer l'opinion de la rédaction (Dubied, 2001). Ainsi, à l'issue d'un conseil communautaire de la CABT où les élus avaient exprimé leur réticence à un rapprochement aussi rapide, le directeur de l'agence de Sète utilise la rubrique « Humeur » pour signer un éditorial très virulent qu'il intitule « *courte vue* » où il stigmatise l'attitude des maires récalcitrants : « *Quand auront-ils l'audace de parler vrai et un peu de vision d'avenir ? ... Que pèse aujourd'hui une Agglomération de Thau de 85 000 habitants face à Marseille ou Barcelone et à la mondialisation ? Beaucoup moins qu'une agglomération Montpellier-Sète-Mèze de 500 000 habitants ?* »

L'échec de la fusion et les suites annoncées

Mais finalement, après le vote favorable du conseil d'agglo de Montpellier le 21 juillet 2005, ceux de la CABT en novembre 2005 et de la CCNBT en décembre 2005 seront loin d'emporter une large

majorité, amenant logiquement le préfet à refuser le projet de fusion entre les trois intercommunalités d'où découlera un lourd climat de méfiance entre les élus de Thau. C'est dans un tel contexte que le SMBT démarrera ses activités avec le lancement du Scot et du 3^{ème} contrat de lagune.

Comme nous le verrons plus loin, cette première tentative de fusion d'intercommunalités n'est que partie remise, la suivante étant déjà annoncée par Georges Frêche en tenant compte du calendrier électoral : « *Si cette affaire de communauté est bien partie ? Cela se fera dans deux mois ou alors dans quatre ans, après les élections municipales* » (Midi Libre, 1^{er} juin 2005).

XIV.5. La campagne municipale de 2008 : l'absence d'espaces publics délibératifs sur la recomposition de l'intercommunalité

Conséquences électorales de la « Grande Agglo »

La campagne des élections municipales de 2008 est l'occasion pour les différents candidats sur le territoire de Thau d'exprimer leur position sur la grande agglo, parfois à la demande des médias locaux ou de la société civile (associations apolitiques ou partisans, blogs de citoyens), alors que le sujet n'est jamais évoqué dans les communes de l'agglomération montpelliéraine. Sur Thau, cette période se réduit toutefois à des prises de position ponctuelles, sans débat public contradictoire organisé avec plusieurs candidats. Si l'enjeu d'un projet de territoire, au sens de vision à long terme, comme condition préalable à la fusion entre Thau et Montpellier est parfois évoqué, le contenu d'un tel projet n'est jamais abordé ni débattu. Comme avait prévenu Georges Frêche, plusieurs candidats de tous bords politiques devront pourtant leur défaite en grande partie à leur opposition à la grande agglo : « *Je ne soutiendrai personne, même à gauche, qui soit contre cette grande agglo car c'est l'intérêt général* » (Midi Libre, 1^{er} janvier 2008).

Ayant tiré les leçons de l'échec de 2005, François Commeinhes, réélu à la mairie de Sète, tente de rassurer les élus des petites communes dès la fin des élections municipales en invoquant la nécessité de bâtir au préalable un projet de territoire et évoque désormais différentes pistes d'élargissement, alors que Georges Frêche annonçait viser une fusion au 1^{er} janvier 2009 : « *Je ne me laisserai pas imposer un timing par la CAM. Il ne s'agit pas de dire : le 18 avril (Ndlr : date du prochain conseil de la CABT), on y va. L'important est d'avoir un projet. Et si autour de ce projet, les discussions permettent de faire évoluer le territoire vers la CCNBT, vers Montpellier ou vers Hérault Méditerranée, pourquoi pas ? A terme, je suis persuadé que l'élargissement se fera. Mais pas dans la précipitation* » (Midi Libre, 3 avril 2008). S'il arrivera à conserver la présidence du SMBT, il perdra toutefois la présidence de la CABT en avril 2008 au profit du maire de Frontignan, Pierre Boulidoire, soutenu par le président du Conseil Général. Alors qu'il avait été favorable à un rapprochement avec Montpellier de sa commune de Frontignan en 2004 puis de la CABT en 2005, le nouveau président

de la CABT deviendra très vite un ardent défenseur de l'indépendance de Thau et d'une fusion de ses deux intercommunalités. Nous verrons que les luttes qui en découleront pour le leadership politique sur le territoire de Thau réduiront finalement l'efficacité de l'articulation entre les actions de réflexion et de planification menées par le SMBT et les interventions opérationnelles menées par la CABT sur son territoire dans ses champs de compétence.

Les interventions de la presse locale et l'effet vérité des cartes

Comme en 2005, la presse locale continue à prendre position. Le *Midi Libre* replace l'enjeu de la grande aggro sur l'agenda électoral des candidats en publiant un article similaire dans l'esprit à celui de 2005 sur l'absence de visibilité de Montpellier à l'échelon national et international, contrairement à ses grandes voisines : « *Marseille en passe de devenir capitale de l'arc latin. Distanciée, Montpellier ne serait plus qu'une grosse ville moyenne de la région* » (*Midi Libre*, 13 janvier 2008). Le journal fait aussi les gros titres de phrases prononcées par le nouveau Préfet dans deux longs interviews réalisés quelques mois après son arrivée, cherchant ainsi à renforcer la légitimité d'un rapprochement entre Thau et Montpellier en enrôlant le préfet dans cette entreprise de conviction de l'électorat : « *Cyrille Schott : Je veux être un acteur de progrès* » (*Midi Libre*, 18 septembre 2007), « *Préfet : l'idée d'une grande aggro ne me déplaît pas* » (*Midi Libre*, 20 décembre 2007). Dans le même registre, *Midi Libre* reprend aussi les conclusions de la commission de coopération intercommunale de l'Hérault de 2006 qui demandait un rapprochement des territoires de l'aire montpelliéraine en les présentant comme une volonté du préfet : « *La préfecture pousse l'agglomération à s'étendre* » (*Midi Libre*, février 2008).

La carte de la Datar sur les pôles métropolitains, déjà publiée dans le *Midi Libre* en 2005 lors de la première tentative de fusion (cf. Figure 78 p.443), sera reprise cette fois dans un hebdomadaire national, *Les Echos*. Elle est accompagnée d'une nouvelle carte produite à l'occasion du projet de réforme des collectivités territoriales élaboré par le comité Balladur en 2009 (cf. figure 79). L'absence une nouvelle fois de Montpellier sur cette carte donnera à Georges Frêche et son entourage des arguments supplémentaires pour légitimer la poursuite de tentatives de regroupements d'intercommunalités au service d'une stratégie de métropolisation, symbole du paradigme d'une économie mondialisée.

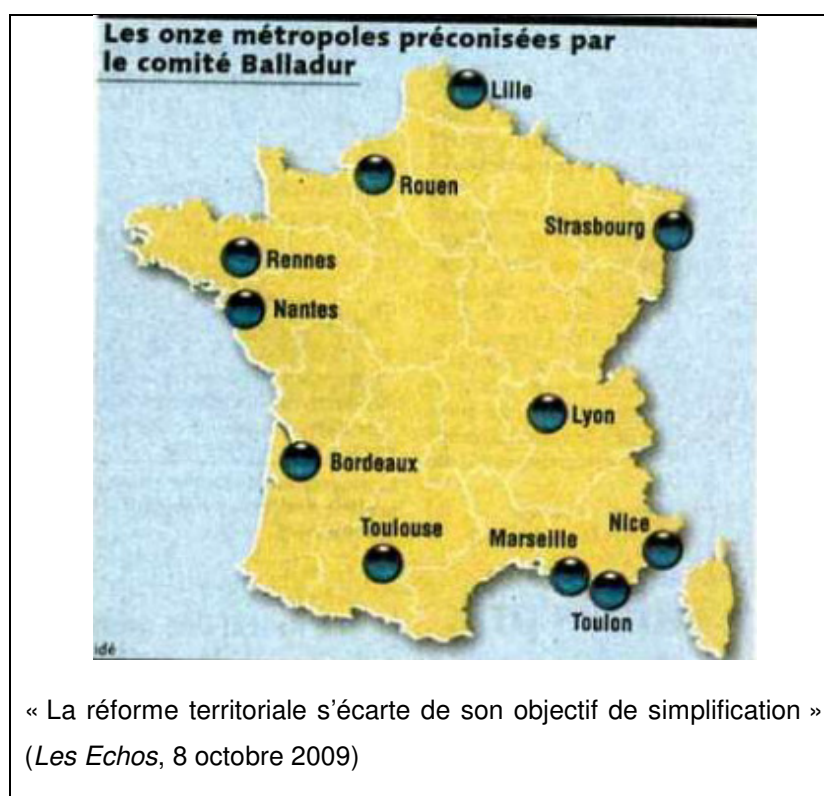


Figure 79 : Une carte qui légitime la création d'une « grande aggro »

La *Gazette de Sète* et la *Gazette de Montpellier* continuent à soutenir de manière inconditionnelle le projet de rapprochement entre Montpellier et Thau souhaité par Georges Frêche. En plus des articles, le fondateur de la *Gazette de Sète*, Alain Rollat, ancien journaliste du Monde, utilise sa chronique « Bouteille à la Mer » pour tenter de convaincre du bien fondé du rapprochement avec Montpellier (*Gazette de Sète*, 31 janvier 2008).

Un an plus tard, dans le contexte de la réforme Balladur, La *Gazette de Montpellier* produit une nouvelle carte du nombre d'habitants pour les communes de l'Agglomération de Montpellier et des intercommunalités voisines basée sur des données de l'INSEE et accompagnée d'un titre et d'un sous-titre évocateurs : « On est bientôt 500 000 habitants », « L'agglo peut devenir bientôt communauté urbaine » (*Gazette de Sète*, 8 janvier 2009). L'article s'appuie aussi sur l'analyse d'un ancien géographe universitaire, fervent défenseur depuis de nombreuses années de la politique de développement de Georges Frêche et de la métropolisation montpelliéraine, pour renforcer la légitimité du projet de grande aggro en le parant d'une caution scientifique.

L'édition suivante de la *Gazette de Montpellier* présente une autre carte à visée performative montrant l'évolution du classement démographique national de l'Agglomération de Montpellier si elle fusionnait avec Sète et Lunel (*Gazette de Sète*, 15 janvier 2009). Le journaliste reprend en introduction un extrait des vœux de Georges Frêche (« face à Barcelone, Marseille, Lyon et

*Toulouse, ou nous nous regroupons, ou nous serons fauchés en ordre dispersé ») qui avait déjà fait l'objet d'un titre du *Midi Libre* destiné lui aussi à entretenir le mythe de la grande agglo : « *Vœux. En 2009, le président est bien décidé à pousser les murs. Georges Frêche vous souhaite une grande agglo* » (*Midi Libre*, 10 janvier 2009).*

La complexité environnementale de Thau toujours aussi peu appréhendée

Par rapport à la tentative de fusion de 2005, l'analyse des articles de presse parus en 2008 montre toutefois un faible enrichissement des registres argumentatifs qui traduirait une meilleure compréhension de la complexité du territoire de Thau. Mais le rapport à la nature, que ce soit en termes de contenu ou de finalité, diverge fortement entre les deux territoires : du côté de Montpellier, il s'agit de la domestiquer en l'appréhendant dans ses contributions à la qualité du cadre de vie urbain alors que du côté de Thau, la nature et la qualité de certaines de ses ressources sont indissociablement liées à l'économie et à l'identité locales (eaux lagunaires et maritimes, eaux thermales, lido, sols agricoles, espaces et habitats naturels, zones humides, biodiversité, paysages, ...). Le point de plus significatif porte sur la question de l'assainissement, particulièrement sensible sur Thau compte-tenu de son impact sur la lagune et sur les emplois liés. Ce sujet a constitué durant la campagne municipale l'un des trois objectifs régulièrement avancés par Georges Frêche pour justifier du rapprochement, en plus de ceux du financement de la troisième ligne du tramway et du développement du port de Sète. Georges Frêche déclarait ainsi au début de l'année 2008 qu'il fallait « *réaliser des stations d'épuration du XXIème siècle à Sète et Mèze pour assurer l'assainissement complet de l'étang* » (*Midi Libre*, 7 février 2008), en soulignant que ces investissements colossaux ne pourraient se faire que dans le cadre d'une grande agglomération. Pour lui, « *l'étang est assez vaste pour accueillir la plaisance, la conchyliculture et la pêche. Un partage à 50/50 qui créerait plusieurs milliers d'emplois* » (*Midi Libre*, 8 mai 2008). Ainsi, dans cette vision de la nature domestiquée, des technologies d'assainissement et la sectorisation de la lagune suffiraient à maîtriser les dynamiques de cet écosystème complexe pour rendre conciliables des usages multiples.

XIV.6. 2ème tentative de fusion en 2009 : Thau à l'épreuve du marketing territorial montpelliérain

Les épisodes à venir de l'histoire de l'intercommunalité sur Thau s'expliqueront une fois encore par une lutte de leadership politique entre les grands élus répartis en trois coalitions aux contours plus ou moins changeants (cf. § XIV.3.2 p.440) :

1) le président du Conseil Général d'un côté, opposé à toute forme de grande intercommunalité (« *Qu'on ne s'y trompe pas, l'Agglo de Montpellier ne se développera pas au détriment du Département* » – *Midi Libre*, 14 mars 2009), désormais appuyé par le nouveau président de l'Agglo

de Thau et la plupart des maires des petites communes, en faveur d'une fusion des deux intercommunalités de Thau.

2) le président du Conseil Régional et de l'agglomération de Montpellier ainsi que le président de la Communauté de Commune du Nord Bassin de Thau, également conseiller régional et ancien maire de Mèze, favorables à un rapprochement entre Thau et Montpellier et plus largement, à une grande communauté urbaine avec Nîmes et Alès. Georges Frêche profite de la tribune qui lui est offerte lors de la 19^{ème} convention nationale de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) qui se tient à Montpellier en octobre 2008 pour réaffirmer sa vision dans son discours inaugural : « *Le monde est en train de changer. Le temps de la vieille Europe est terminé. Nous avons une chance de continuer en nous regroupant mais à côté de Londres, Bombay ou Sao Paulo nous sommes des nains. C'est pourquoi, il faut faire cette communauté d'un million d'habitants* » (Midi Libre, 10 décembre 2008).

3) le député-maire d'Agde et président de l'agglomération Hérault Méditerranée épaulé par les maires de Sète et de Marseillan, favorables à une fusion entre Thau et Agde.

Le pouvoir du président du Conseil Général, opposé à la grande agglo, est jugé suffisamment important par le *Midi Libre* pour que son activisme discret auprès des élus des petites communes de Thau et de Montpellier soit directement évoqué dans l'espace public : « *Menace sur la grande agglo* » (Midi Libre, 10 04 2008), « *Pourquoi la fusion a du plomb dans l'aile* » (Midi Libre, 26 04 2008).

Le sujet suscite de l'intérêt comme le montre le nombre de commentaires parfois élevé sur la dizaine de blogs qui abordent le sujet en 2008 et lors des nouvelles tentatives de fusion en 2009 : 20 articles ont fait l'objet de plus de 10 commentaires et sept plus de trente commentaires. Nous avons aussi recensé sur cette période plus de 80 articles émanant du *Midi Libre*.

XIV.6.1. Les avancées depuis la première tentative de 2005

Plusieurs éléments internes et externes au territoire de Thau se sont produits depuis l'échec de la fusion en 2005, modifiant ainsi les situations de communication qui caractériseront la deuxième tentative de rapprochement.

XIV.6.1.1. Première avancée : Des apprentissages collectifs sur Thau vecteurs de sens

Entre les deux périodes de tentatives de fusion (2005 et 2009), nous avons déjà vu que plusieurs scènes d'apprentissage collectif mobilisant chaque fois des Distic spécifiques s'étaient déroulées sur le territoire de Thau. Elles ont concerné des publics variés (élus, techniciens, personnes publiques associées, scientifiques, journalistes, associations, grand public, scolaire) avec différents niveaux

d'engagement, en lien avec les différents instruments de politique publique (Scot, Sage, SMVM, 3^{ème} contrat de lagune).

Certains moments ont marqué des avancées significatives dans les capacités d'auto-analyse, l'affirmation d'une vision de l'avenir et l'autonomisation du territoire. Le SMBT s'est affirmé comme un acteur incontournable, à l'expertise et aux capacités d'observation reconnue en interne comme à l'extérieur, dans l'espace physique comme dans l'espace numérique. Le diagnostic du Scot et du Sage constituent désormais un socle commun de connaissances qui a permis de formaliser des situations jusque là mal comprises, réduisant d'autant la complexité du territoire aux yeux de ses acteurs. Le remplacement du SMVM par un volet maritime du Scot a constitué un moment clé dans la reconnaissance par l'Etat de la capacité du territoire à prendre en main son propre développement. Les élus ont voté à l'unanimité le document de projet du Scot, actant ainsi le principe d'un modèle de développement et d'aménagement basé sur la synergie entre la qualité environnementale et les activités socio-économiques. Dans la sphère des professionnels de l'aménagement et de l'eau, Thau s'est progressivement imposé comme un territoire pilote montré en exemple.

La situation interne au territoire a donc fortement évolué par rapport à celle qui prévalait en 2005 lors de la première tentative de fusion.

XIV.6.1.2. Deuxième avancée : Un document de cadrage régional pour un développement multiscalair et le concept de métropole en réseau

Lancé à la fin 2007 et achevé en septembre 2008, le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) a constitué un exercice de planification territoriale à l'échelle de la Région Languedoc Roussillon avec une vision prospective à l'horizon 2030 (Conseil Régional Languedoc-Roussillon, 2007, 2008a, 2008b, 2008c, 2008d). Dès le début, le Conseil Régional a affiché l'ambition de faire de ce schéma un instrument à portée externe pour renforcer le positionnement de la région sur l'échiquier méditerranéen, européen et international, et à portée interne pour asseoir le leadership de la Région en matière d'aménagement en définissant un cadre de mise en cohérence des différentes politiques publiques. Il sera fait appel à un bureau d'étude parisien réputé dans les politiques publiques territoriales pour assister à la réalisation du schéma.

Un document fondé sur une concertation innovante

Les organisateurs ont notamment souhaité déployer une concertation ambitieuse malgré un calendrier resserré sur dix mois. A titre d'exemple, parmi les différents acteurs mobilisés et modalités d'animations mis en œuvre, trois ateliers citoyens, inspirés des jurys citoyens scandinaves, ont été organisés. Recrutés par sondage, la vingtaine de participants de chaque atelier a bénéficié de deux week-ends de formation et d'information auprès d'une quinzaine de témoins et d'experts. Les

participants ont disposé ensuite d'un troisième week-end pour formuler des questions lors d'une audition publique puis pour rédiger un avis et le présenter en séance plénière.

A l'issue de ce travail, l'architecture générale envisagée pour structurer l'espace régional se compose :

- de la « *métropole en réseau* » (Montpellier, Sète, Nîmes et Alès) destinée à assurer à la région un rayonnement national et international,
- des « *têtes de pont* » (Perpignan et l'espace catalan, l'Ouest Audois, Mende et le Nord Lozère, le Gard Rhodanien) à proximité des autres régions destinées à développer des activités économiques en lien avec ces régions,
- du « *quadrilatère central* » (délimité par Agde, Pézenas, Lézignan-Corbières et Port la Nouvelle et occupé au centre par Narbonne et Béziers) pour constituer un pôle d'équilibre par rapport à la métropole,
- et enfin, des « *avant-pays* », plus ruraux où de nouveaux modèles de développement doivent être imaginés selon une logique de cohabitation homme/nature et de solidarité avec les espaces urbains de la région.

Des schémas-concepts sur la métropole en réseau

Cette proposition d'organisation générale de l'espace régional a été représentée sous la forme d'un schéma-concept (figure 80), un type de représentation spatiale présenté dans la partie théorique (cf. §VI.3.3.1. P.80). Selon Michel Chiappero (2007), ce type de représentation spatiale dispose d'une capacité mobilisatrice susceptible de donner du sens à la planification territoriale. Dans notre recherche, la question est de savoir si ce concept de métropole en réseau et sa retranscription graphique, qui peuvent constituer une puissante ressource cognitive et métaphorique, seront repris dans les réflexions et négociations plus locales concernant le territoire de Thau, notamment lors des tentatives d'élargissement de l'agglomération Montpelliéraine.

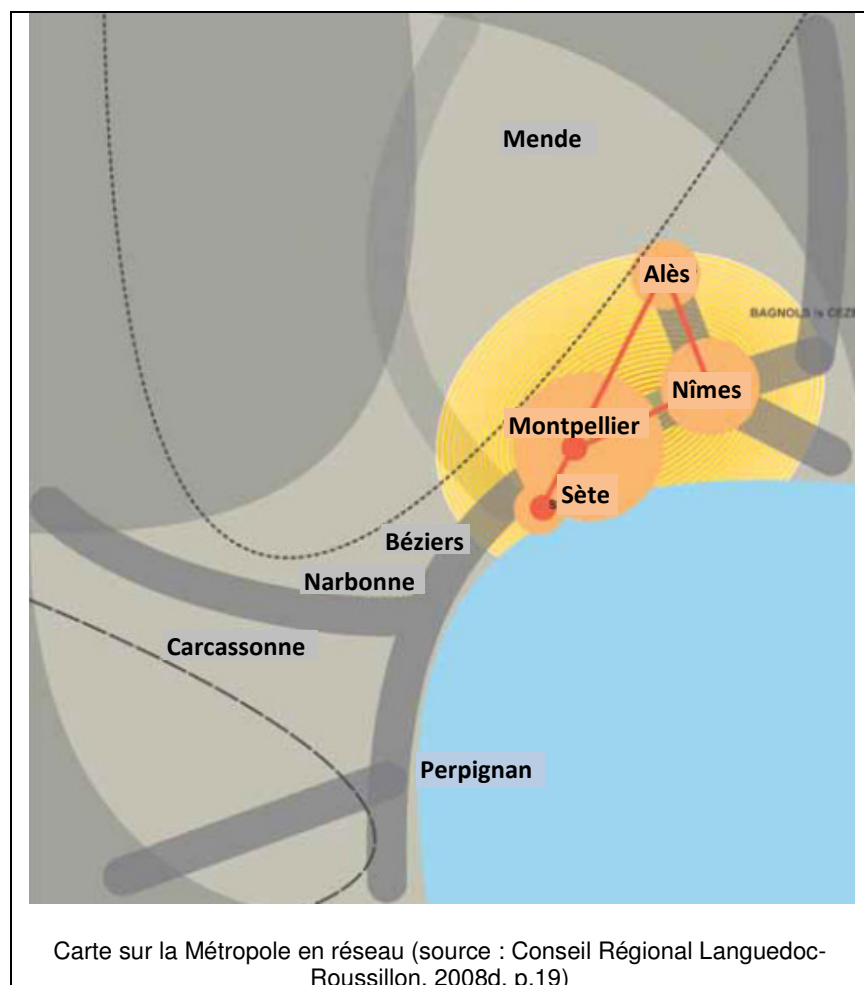


Figure 80 : Schéma-concept de la Métropole en réseau dans le Schéma Régional d'Aménagement du Languedoc-Roussillon (source : Conseil Régional Languedoc-Roussillon, 2008d, p.19)

Le territoire de Thau comme pôle de la métropole en réseau

Le territoire de Thau, qualifié sur le schéma-concept de « *littoral : entre renouvellement et préservation* » et englobé dans « *l'espace de solidarité* » de la « *métropole en réseau* », est essentiellement pris en compte dans le document régional à travers le port de Sète qui doit constituer « *un maillon fort du dispositif métropolitain où se conjugueront l'activité portuaire, la desserte logistique et surtout, l'implantation, à proximité du port, d'activités productrices de valeur ajoutée* » (Conseil Régional Languedoc-Roussillon, 2008d, p.36). Il est notamment envisagé « *d'augmenter son hinterland pour assurer un fret de retour* » dans le cadre « *d'une opération d'envergure régionale, à maîtrise d'ouvrage collective* » (*ibid*, p.57). Le port de Sète doit aussi contribuer à tisser des « *alliances stratégiques méditerranéennes* ». Un enjeu plus spécifique qui concerne le territoire de Thau est celui de l'érosion du trait de côte et du risque de submersion marine. Y faire face suppose de renforcer les solidarités intra-territoriales pour permettre un retrait stratégique de certaines activités depuis le littoral vers l'intérieur des terres et pour mieux répartir la croissance urbaine.

Dans le dossier initial du participant, la politique de gestion intégrée développée sur Thau depuis 2005 est également citée comme l'exemple d'un nouveau mode d'intervention visant à atténuer l'impact de l'action humaine sur l'environnement: « *L'étang de Thau constitue en effet un territoire d'expérimentation en terme de gestion intégrée des zones côtières. Le Scot et le Sage sont notamment réalisés sur le même périmètre et sont gérés par un même organisme : le SMTB* » (Conseil Régional Languedoc-Roussillon, 2007, p.24).

Même si en dehors du port de Sète et de son « *hinterland*¹⁵¹ », rien de plus n'est précisé pour le territoire de Thau, le descriptif suivant de l'aménagement de l'espace de la métropole en réseau tel qu'il est décrit dans le schéma régional permet de juger du degré de cohérence avec ce qui a déjà été prévu par les acteurs de Thau lors de l'élaboration du Scot et du Sage. L'aménagement de la métropole en réseau doit reposer sur « *une nouvelle configuration urbaine, dans laquelle les espaces denses (villes, banlieues, petites villes, villages) sont reliés par des espaces de nature* ». Cette métropole « *met en connexion des pôles urbains et des petites villes intermédiaires qui constituent la trame de la métropole, disposant d'emplois, d'activités et des ressources fiscales suffisantes pour assurer les services aux habitants. ... Entre les pôles et les villes relais, l'espace naturel doit être préservé et le développement de l'agriculture périurbaine soutenu par les grandes villes du système métropolitain. La trame verte et bleue, formée par les couloirs de circulation des espèces, les espaces naturels et la présence de nature au sein des espaces urbains, organise, aux côtés des réseaux de transport collectif, le lien entre les composantes de l'espace métropolitain* » (Conseil Régional Languedoc-Roussillon, 2008d, p.21).

Un référentiel de développement faiblement médiatisé et vulgarisé, peu soutenu politiquement

Si ce document a l'avantage de poser clairement les bases d'une métropole multipolaire en réseau, il reste éminemment technocratique et sera finalement très peu repris en termes compréhensibles dans l'espace public et auprès des élus communaux et intercommunaux. Le *Midi Libre* de Sète, dans sa rubrique humoristique « Embruns et coups de mer », traduit la difficulté à s'approprier et à vulgariser ce concept de métropole multipolaire mis en avant dans le Schéma Régional : « *C'est un schéma d'aménagement régional. Dans lequel Sète tient une place particulière, à en croire le dossier édité par la Région sur le sujet. Grosso modo, on apprend la perspective d'une métropole en réseau entre Sète et Alès* » (!), qui sera notamment « *un hub de connexions d'échelle méditerranéenne et européenne* » (!!). Bref, il s'agit « *d'inventer une nouvelle configuration urbaine alliant trame verte, bleue et maillage urbain* » (!!!). Bref, c'est aussi concret que l'art contemporain... » (*Midi Libre*, 11 février 2009).

¹⁵¹ L'hinterland portuaire correspond à l'intérieur des terres à la zone d'influence et d'attraction économique d'un port.

De plus, son portage dans la durée par la région restera finalement marginal pour des raisons politiques car l' élu responsable du Schéma Régional issu d'un territoire rural dans le département de l'Aude et réputé pour favoriser les approches endogènes du développement local, s'opposera à Georges Frêche au moment des élections régionales. Sa délégation à l'aménagement du territorial lui sera finalement retirée après les élections régionales de 2010, réduisant ainsi considérablement les efforts ultérieurs de traduction de ce document par les élus régionaux dans leurs discours politiques et par le cercle des experts proche du pouvoir en place pour la mise en cohérence des instruments d'aménagement à des échelles plus locales, en particulier les Scot et les contrats territoriaux avec les pays.

Le potentiel du Schéma Régional pour jouer un rôle de référentiel partagé d'une politique de développement régional, une sorte de méta-projet collectif générateur de sens relevant du 3^{ème} plan du métamodèle de Schwarz, est donc largement amoindri. Il aurait pu servir plus localement, dans le périmètre de l'aire urbaine de Montpellier, à inscrire les projets des différentes intercommunalités dans la perspective d'une métropole multipolaire en réseau. L'analyse des documents récents de projets de planification territoriale dans les Scot de la périphérie montpelliéraine confirme cette absence de référence au Schéma Régional. Si des experts ont effectivement travaillé depuis de nombreuses années sur la construction métropolitaine de Montpellier, la construction territoriale de la métropole et le traitement métropolitain du péri-urbain restent encore largement au stade des orientations générales décrites dans le Schéma Régional.

XIV.6.1.3. Troisième avancée : l'annonce d'un changement de méthode par rapport à 2005

Sitôt les élections municipales passées et à deux ans des élections régionales où Georges Frêche vise sa réélection, l'agglomération de Montpellier déploie une nouvelle stratégie pour un rapprochement avec les intercommunalités limitrophes, comme cela avait déjà été annoncé lors des vœux de 2007 : « *Le premier cap, c'est l'accord avec Sète et Mèze après mars 2008 pour créer une communauté urbaine. Puis dans les cinq ans qui viennent, l'accord avec Lunel, Nîmes et Alès pour réaliser ensemble une grande communauté urbaine de plus d'un million d'habitants. Voilà le cap que je fixe à l'agglo* » (magazine *Harmonie* n°236, janvier 2007).

La méthode est annoncée comme très différente de celle employée en 2005, marquée par la précipitation et le faible partage du projet. Georges Frêche déclare ainsi en conférence de presse le 2 juin 2008 : « *Le débat de la grande agglo touche à des choses incommensurables, à des peurs ataviques. Il faut mettre le temps qu'il faut pour mener à bien ce projet. Je me donne un an à un an et demi* ».

Mobilisation des média institutionnels pour annoncer la stratégie

Les médias locaux et le magazine *Harmonie* de l'Agglomération de Montpellier sont mobilisés pour diffuser cette information. Trois numéros du magazine *Harmonie* (juin, juillet-août et novembre 2008) seront distribués à l'ensemble des foyers des sept intercommunalités concernées par le rapprochement. *Midi Libre* titre ainsi « Agglo – Un an de discussion pour élargir les frontières » (*Midi Libre*, 08 mai 2008). Il s'agit désormais de proposer « *aux communes amies et voisines d'entamer une discussion sur leur rapprochement afin de partager ensemble un territoire élargi* » (*Harmonie* n°253, juillet-août 2008, p4). Pour Georges Frêche, « *se rapprocher, c'est partager les mêmes ambitions et objectifs, c'est écouter pour mieux se connaître, c'est respecter la personnalité et l'identité de chaque commune. On ne se rapproche pas dans la précipitation. Prenons le temps* » (*ibid*). L'agglomération de Montpellier vote ainsi à l'unanimité le 30 avril 2008 une délibération dont l'objet est de mettre en place un « *dispositif de réflexion commune* » entre les intercommunalités avec « *des rencontres entre les élus de l'Agglomération et les maires des communes* » (*ibid*). L'objectif est « *de poser ensemble les fondamentaux d'un projet de territoire commun aux 88 communes et d'aborder toutes les questions préalables à un éventuel rapprochement de ces communautés* » (magazine *Harmonie*, n°252, juin 2008, p.10).

Analyse sémiotique des supports communicationnels

La Une du magazine *Harmonie* n°252 de juin 2008 constitue un concentré polysémiotique de ces annonces de changement de méthode pour permettre l'extension du périmètre de l'agglo de Montpellier.



Figure 81 : Une du magazine *Harmonie* n°252 de Juin 2008 de l'Agglo de Montpellier

De manière générale, le titre lui-même du magazine, « *Harmonie* », offre déjà une vision apaisée de l'intercommunalité, bien loin des tensions et des conflits qui caractérisent la culture politique locale et la difficile naissance de l'agglomération de Montpellier. Le M du titre est traité différemment pour associer le sigle CAM à une symbolique positive, constituée du soleil et de la mer, source d'attractivité territoriale.

Le titre principal de ce numéro, « *Discutons ensemble* », invite au dialogue l'ensemble des communes et intercommunalités désignées par une carte pour parler de « *l'élargissement du territoire* ». Au delà de son contenu sémantique et syntaxique, l'énoncé du message a aussi une fonction pragmatique renforcé par la force illocutoire de la carte. La communauté d'agglomération de Montpellier, qui est l'énonciatrice du message, propose d'établir une situation de communication, une relation sociale, avec des interlocuteurs qu'elle désigne par la carte. A travers les termes « *Discutons ensemble* », elle montre qu'elle assigne à la totalité des interlocuteurs, elle comprise, des statuts et des rôles de pairs dans ce processus de rapprochement. Elle veut rassurer et convaincre qu'il n'y aura pas d'acteur en position dominante comme en 2005. Elle cadre aussi les formes de discours et d'énoncés qui seront admis : il s'agit ici de discuter, d'évoquer un avenir commun en prenant le temps du débat, sans que cela n'engage personne pour le moment. A l'intérieur du magazine, un des titres du dossier vise à répondre aux craintes des communes d'une perte du pouvoir de décision et d'absence de débat démocratique dans une future grande agglo : « *Lors de la séance du Conseil de Communauté du 30 avril 2008, 116 affaires ont été inscrites et votées à l'unanimité des voix exprimées. Sur 90 membres, 90 étaient présents ou représentés* » (magazine *Harmonie* n°252, juin-juillet 2008, p.10). Pour renforcer la légitimité de cette démarche, l'Agglomération de Montpellier indique dans le dossier qu'elle ne fait finalement que suivre les pistes de recommandations inscrite dans le schéma départemental d'intercommunalité de l'Hérault de juillet 2006, élaboré avec l'appui de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale dont le pilotage par le préfet et la composition multi partenariale sont soulignés.

La carte qui figure à la Une du magazine constitue une part essentielle du message. Sa partie graphique représente les communes matérialisées par leurs limites (signe iconique de type image, du fait de l'isomorphie structurale entre le signe et les formes réelles des communes), leurs noms et une couleur symbolisant l'intercommunalité d'appartenance. La représentation graphique de la bordure côtière méditerranéenne par une bande bleue clair prolongée par un aplat en bleu plus foncé, dont la forme convexe est caractéristique du golfe du Lion, constitue ce que Fontanabona (2000) appelle un « *trait sémantique* ». Il permet au lecteur d'établir une relation d'analogie entre ses représentations mentales et l'objet géographique du trait de côte, facilitant ainsi la localisation et l'identification des communes et intercommunalités représentées. La partie textuelle, au delà du titre déjà mentionnée, comprend la légende qui explicite les codes couleur des intercommunalités.

Les communicants de l'agglomération de Montpellier jouent ici sur ce que Woods et Fels (2008) appellent le « *pouvoir de prescription* » des cartes, grâce à leur capacité à faire autorité, pour produire et réaffirmer des territoires. Au delà d'une représentation purement iconique, la carte constitue surtout une première tentative de production symbolique du changement d'échelle dans l'intercommunalité en donnant à voir le périmètre géographique d'une future grande agglo, déjà largement évoquée dans la rhétorique volontariste de Georges Frêche et de son réseau proche. Même si cette grande agglo ne peut pas encore s'incarner dans un projet, dans des figures locales, dans des réalisations concrètes, elle peut déjà se matérialiser par son emprise spatiale. La carte présentée ici a pour visée performative d'inciter à créer une communauté de destin par un double mouvement d'intégration des collectivités figurant sur la carte et de différenciation vis à vis des autres, assimilées à un environnement extérieur représenté par des aplats de couleur uniforme (partie terrestre et partie maritime). Cette représentation graphique de l'environnement extérieur de la future grande agglomération peut aussi symboliser l'incertitude du contexte lié à la mondialisation et renforcer ainsi la justification de se regrouper pour affronter les menaces extérieures. Enfin, elle traduit une nouvelle fois une conception d'un pouvoir politique fort qui ne peut s'exercer qu'à l'intérieur d'un périmètre sous contrôle.

Un autre avantage de désigner les communes et intercommunalités concernées par le biais de la cartographie plutôt que par une simple liste textuelle est de mettre en lumière la proximité géographique entre ces entités, cherchant ainsi à convaincre l'opinion publique qu'il y aurait une évidence quasi-naturelle à passer d'une telle proximité, assimilée à un même bassin de vie, à la création d'une communauté de destin, d'un espace de solidarité, placé sous une même autorité. Dans le contenu du dossier, les sept intercommunalités sont ainsi présentées comme des « *partenaires géographiques* » (*Harmonie* n°252, p.11). C'est également le sens du message véhiculé par la campagne de publicité « *Oh cousins* » décrite ci-dessous.

XIV.6.2. Une vaste campagne de marketing territorial au service du projet de grande agglo

La campagne de communication lancée par l'Agglomération de Montpellier comprend des sondages commandés à la SOFRES ainsi qu'une campagne de publicité dans la presse locale. Elle sera complétée par des annonces de projets potentiels qui permettent d'entrevoir des traductions matérielles de ce rapprochement s'il venait à se concrétiser : extension du réseau de tramway vers le territoire de Thau, fusion de clubs sportifs, mutualisation d'événements culturels, création de nouvelles structures d'enseignement supérieur et de recherche sur le territoire de Thau.

XIV.6.2.1. Des sondages comme révélateurs d'une opinion publique sur la grande aggro

L'agglomération de Montpellier commande à TNS SOFRES deux sondages¹⁵², un premier réalisé sur les deux intercommunalités du territoire de Thau en avril 2008, puis un deuxième sur les quatre intercommunalités situées au nord et à l'est de Montpellier en octobre 2008.

Exploitation médiatique des résultats des sondages

Les résultats du premier sondage sont exploités dans le magazine *Harmonie* de juillet-août 2008, puis ceux des deux sondages réunis sont traités dans le numéro de novembre 2008.

Le magazine *Harmonie* de juillet-août 2008 annonce qu'« *une large majorité des habitants des communautés de Sète, Frontignan et Mèze dit oui au rapprochement* ». Celui de novembre 2008, distribué à tous les foyers des sept intercommunalités, titre à la Une : « *57% des habitants des six agglomérations plébiscitent le rapprochement avec Montpellier Agglomération* ». Les résultats des sondages sont exploités dans l'éditorial intitulé « *Union, solidarité et tolérance sont notre force* » et signé par Georges Frêche, ainsi que dans un dossier de 8 pages. Ce dossier démarre par une interview de 2 pages du président de l'agglomération de Montpellier par son propre service de communication (« *George Frêche : Organisons notre solidarité au service des communes et des habitants* »). Le reste du dossier présente les résultats synthétiques aux différentes questions avec le détail par intercommunalité complété par des commentaires et analyses de TNS SOFRES pour chacune des trois grandes questions.

¹⁵² Les sondages sont réalisés par téléphone auprès d'un échantillon représentatif de la population de 18 ans et plus (600 personnes pour l'agglomération du bassin de Thau, 500 personnes pour les cinq autres intercommunalités) défini par la méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage) et avec une stratification par communes. Les résultats sont ensuite agrégés et redressés en tenant compte du poids de chaque intercommunalité dans l'échantillon global.

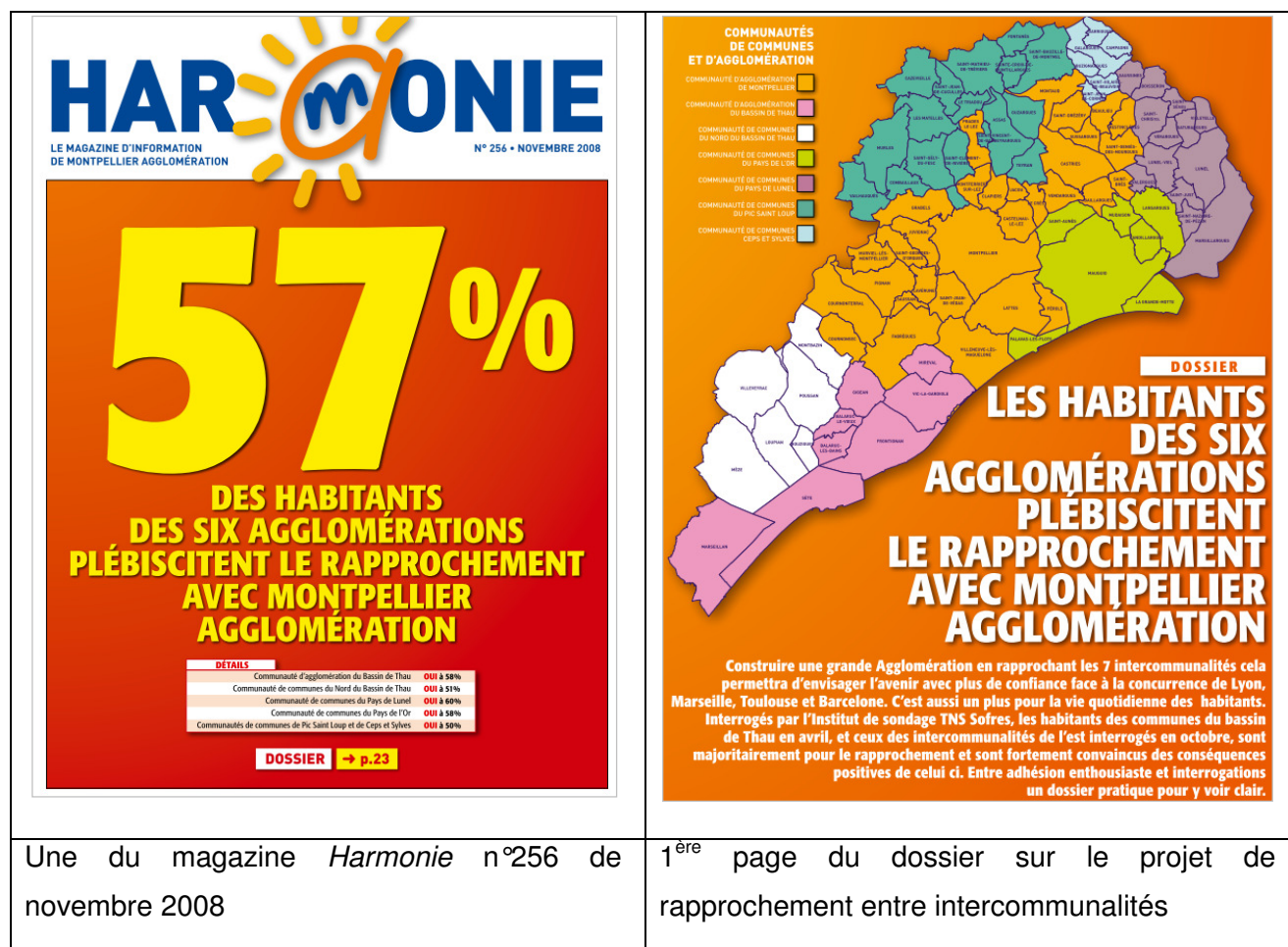


Figure 82 : Exploitation médiatique de sondages sur le rapprochement des intercommunalités autour de l'agglomération de Montpellier

L'opinion des sondés comme actant sémiotique

L'opinion des habitants des 6 intercommunalités constitue ici la matière de l'information reprise dans les médias. L'analyse du questionnaire et les discours de reformulation qui exploitent les résultats permettent en effet à l'agglo de Montpellier de constituer l'opinion publique en entité narrative, en désignant deux destinataires, les élus et les administrés. Elle vise à révéler aux lecteurs individuels du magazine leur territorialité collective, qu'elle leur demande ensuite d'assumer. Elle cherche aussi à faire jouer à l'opinion publique constituée un rôle d'actant sémiotique qui sait, qui a des aspirations, qui pousse les élus à agir : « *Les habitants ... qui appellent de leurs vœux un rapprochement avec l'Agglomération de Montpellier* » (ibid, p.3), « *... partout les citoyens commencent à bouger. On va les rassurer sur l'identité et les impôts et on ne passera pas en force* » (Georges Frêche, *Midi Libre*, 24 octobre 2008), « *La plupart ont un avis, fondé indépendamment de celui des élus. Les maires en question vont se trouver en contradiction avec leurs électeurs* » (Georges Frêche, *Midi Libre*, 23 octobre 2008), « *Les gens de la région sont intelligents. De Lunel à Frontignan, de Sète au Pic St Loup, à St Gély du Fesc, ils plébiscitent la communauté d'agglomération. Alors je dis aux élus, mes*

amis, mes frères, encore un effort pour être aussi intelligents que vos mandants » (Georges Frêche, AggloTV, 27 février 2009).

Retour critique sur la démarche

En nous basant sur des analyses de la méthode des sondages dans l'appréciation, voire la production de l'opinion publique (Dupin, 1990; Richard-Zappella, 1990; Carré et Delbarre, 2003), il ressort que son utilisation dans notre cas est discutable pour plusieurs raisons qui portent à la fois sur la nature du sujet, la formulation des questions, l'exploitation des résultats et la place accordée aux habitants dans la construction démocratique de ce projet.

Tout d'abord, cette l'enquête traite d'un sujet complexe qui n'a fait l'objet d'aucune campagne préalable de sensibilisation et d'information, même si les épisodes de la fusion ratée sur Thau en 2005 et des élections municipales de 2008 ont permis de mettre le sujet des regroupements d'intercommunalité dans l'espace public. Elle repose également sur un échantillon basé sur des catégories socioprofessionnelles classiques et non pas sur une catégorisation ad-hoc liée aux différents enjeux qui pèsent sur ces territoires. Le sondage ne permet pas par exemple de connaître l'opinion des pêcheurs, des conchyliculteurs, des viticulteurs, des professionnels du tourisme, de la population qui travaille sur place et de celle qui se rend régulièrement sur l'agglomération de Montpellier.

Ensuite, les enjeux forts ou sujets à controverses sur Thau ne sont pas abordés dans les questions : qualité des eaux lagunaires et thermales, avenir des métiers traditionnels de la mer et de la lagune, gestion des déchets, régulation et densification de l'urbanisation, avenir de l'agriculture, avenir du port, degré de partage du pouvoir décisionnel, modalités de gouvernance, modèle d'organisation spatiale de la future grande agglo etc... La question du statut juridique de la future intercommunalité est occulté, le terme de « grande agglomération » étant préféré à celui de « communauté urbaine » (avec les transferts de compétence qu'elle entraînerait, notamment la maîtrise du foncier et des permis de construire) qui n'apparaît jamais dans les questions, ni dans les analyses des résultats, alors que ce sujet avait fait débat lors de la campagne municipale de 2008.

L'exploitation médiatique des résultats s'appuie sur l'effet d'autorité et de scientificité des données quantitatives, comme nous l'avons montré dans la partie théorique en nous référant aux travaux en sociologie de la quantification (cf. § VII.1.5.1 p.141). Mais l'origine de ces chiffres, la relation sondeur/sondé, le degré de compréhension du sujet, ne sont pas remis en perspective. Certains résultats ne sont pas repris, notamment ceux de la première question « *Que pensez-vous de l'action des pouvoirs publics dans votre commune et aux alentours en matière 1) d'environnement, 2) de transports publics 3) d'économie* » qui aboutissaient sur Thau à des résultats respectifs de 68 %,

63% et 57%, au moins aussi bons que les 57% d'habitants qui « *plébiscitent le rapprochement avec Montpellier Agglomération* ».

Enfin, les habitants sont réduits ici à l'état de sondés. Leurs discours, limités à l'extrême dans le temps et dans le contenu (exploitation des réponses au téléphone d'un échantillon de la population à des questions fermées, formulées par un enquêteur anonyme d'un institut de sondage), ne renvoient ni à une accession véritable à la parole, ni à une participation pleine au processus socio-politique de recomposition des territoires intercommunaux. Nous retrouvons ici la même démarche communicationnelle que celle qui a fait le succès de Montpellier dans les années 1990, à savoir « *une série de méthodes et de techniques visant à mobiliser des formes symboliques (des images, des mots, des attitudes...) représentant une réalité suggérée que le pouvoir politique local voudrait imposer comme référent commun* » (Nay, 1994). Sur le territoire de Thau, cette méthode, basée sur des sondages et un plan de communication, contraste singulièrement avec la campagne de consultation de la population qui avait été mise en œuvre pendant deux mois fin 2007 à travers l'exposition itinérante du diagnostic du Scot, les réunions publiques et les visites sur le terrain pour le grand public.

Des effets marginaux sur le territoire de Thau

La médiatisation de ces résultats sur le territoire de Thau par la presse locale (« Sondage Sète Mèze : 57% pour la grande agglo » - La *Gazette de Sète* n°118, 5 juin 2008, *Midi Libre* du 3 juin 2008) aura des effets qui resteront finalement marginaux. Elle ne provoque aucun changement particulier chez les grands élus de Thau qui y voient au contraire une bonne occasion de légitimer a posteriori leur position de 2005 en faveur d'un rapprochement avec Montpellier : « *Sondage – Les élus de Thau ne sont pas surpris des résultats* » (*Midi Libre*, 5 juin 2008). Par contre, tous insistent sur la nécessité de collaborer sur le contenu du projet et approuvent le changement de méthode annoncé par Georges Frêche : « *depuis longtemps, je sais qu'un rapprochement avec Montpellier est incontournable, mais il faut construire avant* », « *Le problème n'est pas de savoir si tel ou tel élu est pour ou contre, ou si la population est favorable au rapprochement mais bel et bien pourquoi faire* », « *Aujourd'hui, Frêche a compris qu'il fallait discuter avec les maires, avec les conseils municipaux* » (*ibid*).

Des enseignements pour la poursuite du plan de communication

Les résultats de la deuxième vague de sondages par la SOFRES sont présentés par Georges Frêche comme encourageants, légitimant l'intérêt de poursuivre le plan de communication : « *c'est extrêmement positif car nous ne faisons que débiter la campagne de communication autour de ce projet* » (*Midi Libre* 24 octobre 2008). L'Agglomération de Montpellier va alors s'appuyer sur les résultats des sondages pour orienter sa stratégie de communication. Il s'agit en particulier de

répondre aux craintes d'une perte d'identité : « *C'est une impression que les gens ont et qu'il sera facile de corriger en faisant campagne avec les maires des petites communes* » (Georges Frêche, *Midi Libre*, 23 octobre 2008). A partir de ce moment, la délégation montpelliéraine qui rencontrera les élus de Thau en 2009 et participera à des réunions publiques sera alors conduite par deux maires de communes rurales : le premier est premier vice-président de l'agglomération et est maire d'une commune rurale limitrophe du territoire de Thau, le second est maire d'une petite commune rurale et délégué de la commission Economie agricole, viticole, traditions populaires et ruralité. La communication sur le tramway constituera un deuxième aspect important tiré des résultats des sondages, l'amélioration des transports en commun ressortant comme la retombée la plus positive d'une future grande aggro.

XIV.6.2.2. Une campagne de publicité comme révélateur d'une territorialité vécue encore inexprimée

Un deuxième dispositif d'information et de communication mis en place par l'Agglomération de Montpellier est une campagne de publicité intitulée « *Oh cousins* » qui paraît dans la presse locale et sur des panneaux d'affichage durant l'été et l'automne 2008.

Destinée aux habitants des intercommunalités autour de Montpellier, la publicité vise selon ses concepteurs¹⁵³ à « *placer dans l'inconscient collectif le projet d'extension du périmètre* ». L'agence de publicité choisit alors de « *sensibiliser la cible en adoptant un ton fédérateur, valorisant l'appartenance à un même territoire et une même identité* ». Le rapprochement doit apparaître comme une évidence tellement le quotidien des gens montre qu'ils appartiennent depuis longtemps à un même bassin de vie.

Analyse sémiotique

La publicité est déclinée en sept versions (figure 83) avec un agencement scripto-visuel commun, composé d'un titre en haut de page faisant un clin d'œil linguistique sèteois (*Oh ... cousins !* ou *Oh ... cousines !*) et d'un sous-titre en base de page avec plusieurs typographies (« *L'union des Communautés de communes de Sète, Lunel, Mèze, Montpellier, Ceps et Sylves, Pic St Loup et Étang de l'Or ... une évidence qui nous parle* ». *Les élus de Montpellier Agglomération*). La déclinaison porte sur la photo centrale, montrant deux ou trois personnes très proches physiquement et affectivement, et sur le texte qui l'accompagne. Ce texte porte chaque fois sur une histoire partagée entre des habitant(e)s de communes appartenant à des intercommunalités différentes, comme par exemple : « *Aimé de Sète, Prosper de Villetelle et Toinou de Montpellier prennent leur café place de la Comédie. Tous les jeudis à 10h, ils se retrouvent comme là-bas pour « tchatcher » du bon vieux temps* » ou encore « *Hier Suzanne de Palavas, Denise de Marsillargues et Jeanne de*

¹⁵³ <http://www.sensinedit.fr/book/>

Bouzigues étaient les stars de tous les bals de la région. Aujourd'hui elles ouvrent un salon de thé sur l'étang ».

Le choix de ne faire figurer aucun logo ni aucune charte graphique traduit le souci d'associer à la grande agglo l'image d'une communauté citoyenne, d'une institution tournée avant tout vers ses habitants. Il n'est pas question non plus de communauté urbaine, ni de communauté d'agglomération, le seul syntagme employé est celui de « *Communauté de communes* », renforçant ainsi l'impression d'une union à taille humaine, proche du quotidien des gens et dont l'unité de base resterait la commune. Plus prosaïquement, il s'agit également de donner le sentiment d'un projet partagé par les différentes intercommunalités, et non pas uniquement d'une initiative montpelliéraine.



Figure 83 : Deux des sept variations de la campagne de publicité « Oh Cousins, Oh cousines » de la communauté d'agglomération de Montpellier (été 2008)

Cette campagne a reçu en 2008 le prix de la meilleure communication citoyenne par *CB News*, un journal professionnel de la communication et des médias. Dans l'éditorial du magazine *Harmonie* d'Octobre 2008 intitulé « *Nous poursuivons la construction de notre communauté humaine* », Georges Frêche revient sur cette distinction et cherche à renforcer par son discours la visée performative de la campagne publicitaire : « *Ce prix de la communication citoyenne vient saluer une communication inspirée par les citoyens : l'appel lancé par Montpellier Agglomération aux élus d'un*

même bassin de vie pour réussir ensemble une communauté humaine que, dans leurs habitudes, nos concitoyens ont déjà forgée au quotidien. Je souhaite que nous parvenions à concrétiser dans nos institutions la solidarité territoriale qu'ils bâtissent chaque jour dans leurs vies et dans leurs projets » (Harmonie n°255, octobre 2008, p.3).

Ainsi, si l'objectif de l'agence de publicité était de créer un sentiment de territorialité partagée à l'échelle d'une grande aggro, celui des élus de l'Agglomération de Montpellier est de le transformer en assertion pour renforcer la légitimité du projet de rapprochement, en faire « *une évidence qui nous parle* ».

Pour reprendre les termes de Meunier et Péraya (2010), nous sommes ici en présence d'un Distic avec des opérations de « *centration / fusion* » : L'objectif est de générer un consensus fusionnel autour d'un projet centré sur le point de vue d'un des protagonistes. Il s'agit par ces actes de communication médiatisés par un support publicitaire fondé sur des images de susciter une adhésion affective au projet, à rassembler des entités encore disjointes dans une même communauté de destin

En tout état de cause, il s'agit comme dans le cas des sondages de produire de l'adhésion au projet par des techniques de marketing communicationnel, au détriment d'apprentissages collectifs sur des temps longs entre professionnels de l'aménagement et élus des différentes collectivités ainsi que de débats publics argumentés et contradictoires. Peu importe finalement de savoir si la territorialité vécue par les habitants correspond réellement à ce qui est avancé dans les supports publicitaires, l'important est de le laisser croire en le présentant comme une évidence pour légitimer la tentative de fusion.

XIV.6.2.3. L'extension du tramway montpelliérain : un projet à visée performative révélateur des apprentissages sur Thau

Nous avons déjà vu que le tramway figurait dès 2005 dans les énoncés des tenants de la Grande Aggro. Mais il s'agissait à l'époque d'un projet spécifique à l'agglomération de Montpellier, la 3^{ème} ligne du tramway, dont le financement serait facilité par le regroupement des intercommunalités du fait d'un surplus de Dotation Générale de Fonctionnement versée par l'Etat.

A partir de 2008, le registre de l'argumentation autour du tramway s'élargit considérablement. Son analyse permet de révéler les référentiels à l'œuvre chez les intercommunalités concernées ainsi que les apprentissages réalisés sur le territoire de Thau depuis 2005.

Le tramway n'est plus évoqué par l'agglo de Montpellier sous l'angle du financement de la 3^{ème} ligne, autrement dit une motivation d'intérêt purement montpelliérain, mais à travers un projet d'extension de la ligne 2 vers la partie nord-est du territoire de Thau.

Le tramway : un symbole urbain de modernité

Au sein de l'agglo de Montpellier, le tramway est à la fois un vecteur de déploiement du projet urbain, de requalification de certains quartiers, le principal argument d'une politique de développement durable, mais aussi un support de communication interne et externe efficace d'une image de modernité urbaine. Comme l'indique un cadre de la TAM, l'opérateur de l'agglo de Montpellier pour les transports en commun, l'habillage des tramways par de grands noms du design, « *c'est une façon de se démarquer. ... Avant, c'était pas comme ça, c'était blanc et bleu à carreaux. ... En termes d'enquête on voyait avant l'image qu'on avait, c'était une image vieillotte, c'était pas ça du tout, on est passé à une image très bonne. Pour la seconde ligne, les élus ont encore joué cette carte là, ... et c'est pareil, les sondages qu'on a pu faire, on a une approbation quasi unanime. Et le troisième, c'est Christian Lacroix qui s'en occupe, il est encore plus impressionnant, je trouve* » (Blanc, Hamman et al., 2009, p.231).

Extrapolant aux populations des intercommunalités voisines les résultats de ces sondages qui démontreraient l'image positive véhiculée par le tramway en matière d'éco-mobilité et de développement durable, l'agglomération de Montpellier en fait à partir de 2008 un véritable argument de promotion de la grande agglo et l'insère dans sa campagne de communication.

Mobilisation de la presse partisane et de la cartographie performative

La *Gazette de Montpellier* et la *Gazette de Sète* sont à nouveau sollicitées dans leur rôle d'annonciateur d'exclusivités en se faisant les messagers de la stratégie politique et communicationnelle de Georges Frêche. Dès les élections municipales passées, la *Gazette de Montpellier* annonce comme une certitude un projet encore très hypothétique d'extension du tramway vers des communes au Sud-Est de Montpellier qui avaient quitté l'agglomération en 2004 : « *Plages : le tram ira jusqu'au Grand Travers à Carnon* » (*Gazette de Montpellier*, 8 mai 2005). Le dossier indique également qu'une autre extension sera réalisée vers les communes dans la partie ouest de l'agglomération avec un prolongement vers le nord du territoire de Thau. Une carte où figurent ces extensions vient illustrer le dossier pour renforcer l'effet de vérité de ces projets. Le projet fait également un peu plus tard le gros titre de la Une de la *Gazette de Sète* : « *Bassin de Thau : Le tram arrive chez nous* » (*Gazette de Sète*, 5 au 11 juin 2008). L'article intitulé « *Grande agglo : Frêche promet un tramway au bassin de Thau* », accompagné lui-aussi d'une carte, affirme toujours aussi catégoriquement l'arrivée future du tramway. L'article fournit des détails sur les stations, le coût de l'infrastructure, la fréquence de passage, le tracé de la ligne qui « *aura son terminus à Poussan, à la sortie de l'A9 n°33, c'est à dire la sortie du bassin de Thau* ». Le magazine associe l'arrivée du tramway à la création de la grande agglo comme l'indiquent explicitement le titre de l'article et sa conclusion : « *Lors de la présentation du projet, Georges Frêche a précisé que la ligne se ferait à une condition : la création d'une grande agglo avec Sète et Mèze* » (*ibid*). Le même

numéro de la Gazette dévoile en même temps les résultats du 1^{er} sondage TNT Sofres sur les deux agglomérations de Thau en titrant à la Une « *Sondage Sète – Mèze : 57 % pour la grande aggro* ».

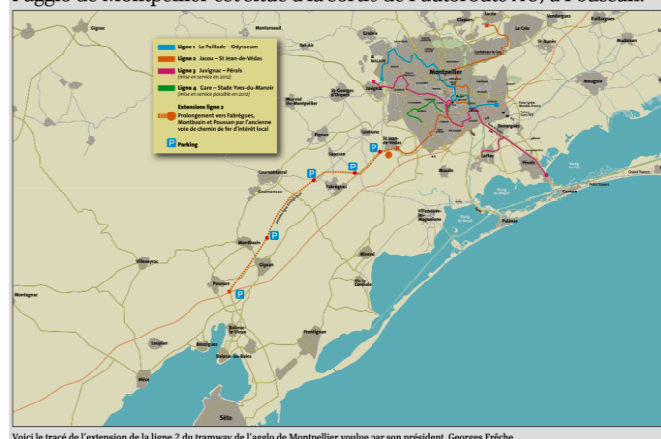


Gazette de Montpellier, 8 - 14 mai 2005 : « Plages : le tram ira jusqu'au Grand Travers à Carnon »



Grande aggro : Frêche promet un tramway au bassin de Thau

À LA UNE. Le terminus du projet d'extension de la ligne 2 du tramway de l'agglomération de Montpellier est situé à la sortie de l'autoroute A9, à Poussan.



Gazette de Montpellier n°118, 5 au 11 juin 2008: « Bassin de Thau : le tram arrive chez nous ! »

Figure 84 : Le tramway comme instrument symbolique de conquête territoriale

Midi Libre publie à la même période un article au titre plus nuancé « *Transport : la ligne 2 du tram pourrait aller à Poussan* » (*Midi Libre*, 3 juin 2008), accompagné lui-aussi d'une carte du réseau actuel du tramway et des extensions envisagées.

Les experts et les élus de l'agglomération de Montpellier sont convaincus que le tramway symbolise la modernité et le dynamisme de la capitale régionale et constitue la meilleure traduction concrète de ce que pourrait apporter la création d'une grande agglo aux habitants du territoire de Thau. Comme nous l'avons vu, ils en font donc le fer de lance de leur opération de communication, en pariant sur la performativité des médias locaux et sur la mobilisation des habitants auprès des élus pour disposer de ce mode de transport en commun.

Une raison plus terre-à-terre du prolongement de la deuxième ligne de tramway au delà de la commune de Cournonsec, dernière commune de l'agglo de Montpellier avant l'entrée sur le territoire de Thau, est liée à sa rentabilité financière comme l'indique le maire de cette commune, également premier vice-président de l'agglo de Montpellier : « *Dans un premier temps, Cournonsec était considéré comme le terminus, ce qui nous permettrait de capter un bassin de 20 à 25 000 personnes. Mais nous nous sommes aperçus qu'en utilisant la même ligne, on pouvait aller jusqu'à Montbazin et bifurquer sur l'autoroute pour terminer sur la commune de Poussan. Et là, on pouvait toucher 20 à 30 000 personnes de plus* » (*Midi Libre*, 3 août 2008).

Des enjeux occultés

Mais derrière l'extension du réseau de tramway se profile en fait un autre enjeu plus vaste, jamais évoqué par les responsables montpelliérains dans l'espace public, qui est celui de l'organisation spatiale de la métropole régionale (Volle, Viala et al., 2010b, p.10). L'arrivée du tramway sur le territoire de Thau signifierait en effet la matérialisation concrète du fait métropolitain sur cet espace. Les mobilités engendrées renforcerait la centralité de Montpellier et l'imposerait aux habitants de Thau. Chaque station constituerait autant de lieu de projets urbains renforçant l'affirmation métropolitaine qui se cristalliserait à travers et depuis le tramway. La ligne de tramway qui connecterait les villages et les nouveaux projets urbains en alternant avec espaces naturels ou agricoles produirait ainsi la métropole. Le Scot de l'agglomération de Montpellier a d'ailleurs résumé ces propriétés intégratrices et transformatrices du tramway par la formule suivante : « *La ville au bas de chez soi, la métropole au bout du tramway* ».

L'extension de la ligne de tramway envisagée par l'agglo de Montpellier traduit en fait une vision de l'aménagement métropolitain de type centre-périphérie, plutôt à l'opposé du concept de « métropole en réseau » imaginé quasiment à la même période lors de l'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement. Le maire de Cournonsec exprimait cette vision centre-périphérie en réponse au

journaliste du *Midi Libre*, spécialiste du territoire de Thau, qui lui demandait si l'extension de la ligne de tramway ne risquait pas de se faire au dépens d'une liaison Poussan-Sète : « *le temps viendra où le prolongement vers Sète avec la voie actuellement désaffectée se réalisera. Mais il est important d'assurer un maillage avec le nord du bassin de Thau car le sud sera lié à Montpellier par le TER* » (*Midi Libre*, 3 août 2008). Pourtant, comme l'évoqueront plus tard des spécialistes de l'aménagement de l'agglomération montpelliéraine, un dispositif de type tram-train entre Montpellier et le nord du bassin de Thau pourrait bien engendrer « *une focalisation outrancière du fait métropolitain sur la ville de Montpellier, déjouant en cela la logique des pôles en réseau, le risque encouru étant de voir le nord du bassin de Thau devenir définitivement la troisième couronne de Montpellier plutôt que le point d'appui de Sète* » (Volle, Viala et al., 2010a, p.199).

Réception des produits médiatiques sur Thau

L'analyse des productions médiatiques en réaction à cette campagne de communication nous a permis de jauger de la capacité d'acteurs du territoire de Thau à porter des jugements distanciés sur ce projet de tramway et les enjeux associés, en s'appuyant en particulier sur les apprentissages liés au Scot et au Sage de Thau.

Trois catégories d'acteurs se sont ainsi exprimées dans l'espace public local, élargissant d'autant les registres argumentaires et la mise en visibilité de ce projet pour permettre aux habitants de se faire une opinion : les élus, les journalistes locaux et les citoyens. Nous retrouvons ici les trois catégories identifiées par Simon Gadras dans son analyse communicationnelle de la médiation politique locale, le terme de politique étant pris au sens de participation à la vie de la cité (Gadras, 2010).

Point de vue d'élus

La première catégorie d'acteurs correspond aux élus de Thau. Dans un article du *Midi Libre* intitulé « *Tram jusqu'à Poussan : Commeinhes à des doutes* », le maire de Sète et président du SMBT exprime des réserves en argumentant à partir des acquis du Scot : « *Si on veut éviter d'avoir une seule polarité entre le nord du bassin de Thau et Montpellier et faire de cette zone une banlieue dortoir, il faut conforter l'équilibre actuel. De Poussan, 50% des déplacements se font vers Montpellier et 50% vers Sète. Il est impératif de renforcer les liaisons entre le nord et le sud du bassin de Thau, ce qui renforcerait aussi le projet de gare multimodale à Sète* » (*Midi Libre*, 5 juin 2008). Dans le même dossier, le maire de Poussan abonde dans ce sens en exprimant sur ce projet une position fondée sur le développement du territoire de Thau : « *Que la grande agglomération se fasse ou pas, l'extension de la ligne 2 se fera jusqu'à Cournonsec. Au delà, il s'agit de profiter de la présence de l'ancienne voie ferrée pour arriver jusqu'à la sortie de l'autoroute de Poussan où il serait possible de créer une plate-forme multimodale pour récupérer une autre liaison qui viendrait de Balaruc et Sète car le pôle d'emploi de Poussan aujourd'hui n'est pas Montpellier mais Sète* » (*Ibid*).

Deux mois plus tard, ce même élu affine son analyse : « *Je pense qu'en terme d'accès aux espaces ludiques ou commerciaux de Montpellier, elle pourrait éviter que les gens prennent leur voiture, vu aujourd'hui le prix des parkings à Montpellier. Mais le pôle d'emploi de Poussan est Sète, je ne pense donc pas que ça aura une influence sur ce trafic-là. A moins qu'à terme on crée un barreau supplémentaire vers le sud. La voie existe, elle arrive à Balaruc et va être transformée en piste cyclable par le Département. Peut-être peut-on, à terme, imaginer une cohabitation possible avec un tram* » (Midi Libre, 2 août 2008). A la question de savoir si ce projet peut influencer sa position sur le rapprochement entre Montpellier agglo et la CCNBT, l'élu exprime son désaccord, ce qui illustre le décalage entre l'image d'attractivité que les élus montpelliérains se faisaient du tramway et la manière dont le projet est accueilli sur Thau : « *Non, Frêche connaît très bien les besoins du secteur et l'arrivée du tram, ce n'est pas ce que nous aurions demandé en premier* » (Ibid). Ces réactions des élus de Thau ne resteront pas sans effets puisque Georges Frêche annoncera ensuite à plusieurs reprises son intention de rajouter une liaison de tramway entre Poussan et Sète (Midi Libre, 27 février 2009, 7 mars 2009 et 20 mars 2009).

Mise en débat du projet de tramway par le Midi Libre

La deuxième catégorie concerne les journalistes locaux, acteurs historiques de la médiation territoriale qui participent à la « *construction sociale de la réalité* » (Neveu, 2009, p.84). Nous avons déjà évoqué plus haut le rôle des Gazettes de Montpellier et de Sète comme relais de la stratégie de communication performative de l'agglo de Montpellier sur le projet d'extension du tramway. Nous nous intéresserons ici surtout au travail de médiation joué par les journalistes du *Midi Libre* pour structurer et organiser l'espace public sur ce sujet de l'extension du tramway sur Thau. Le Distic constitué par la PQR (version papier et site Web) constitue une pièce importante de l'espace public territorial en jouant un rôle de traduction, d'objectivation et de mise en débat d'un sujet présenté au départ sous une forme consensuelle et relevant de l'évidence (l'arrivée d'un dispositif moderne et écologique de transport collectif). Si des techniciens et élus des différentes intercommunalités ont pu s'exprimer sur ce sujet dans des réunions entre pairs non médiatisées, la PQR prend le relais pour transporter le débat dans l'espace public.

Après un premier article publié le 3 juin 2008 présentant l'éventualité du projet, le *Midi Libre* produit ensuite deux dossiers conséquents. Le premier est publié sur trois éditions successives du 1^{er} au 3 août 2008. Le premier jour, les journalistes donnent sur une page complète intitulée « *Projet : Le retour du rail à Poussan ferait revivre 150 ans d'histoire* » une analyse historique des lignes de chemins de fer présentes sur Montpellier, Thau et les environs du milieu du 19^{ème} siècle jusqu'à la fin des années 1960 en établissant un parallèle avec le nouveau projet qui propose d'utiliser une partie de ces anciennes voies. Deux cartes, l'une montrant les chemins de fer en 1900 et l'autre le projet actuel, permettent au lecteur d'établir visuellement un lien entre les deux époques.

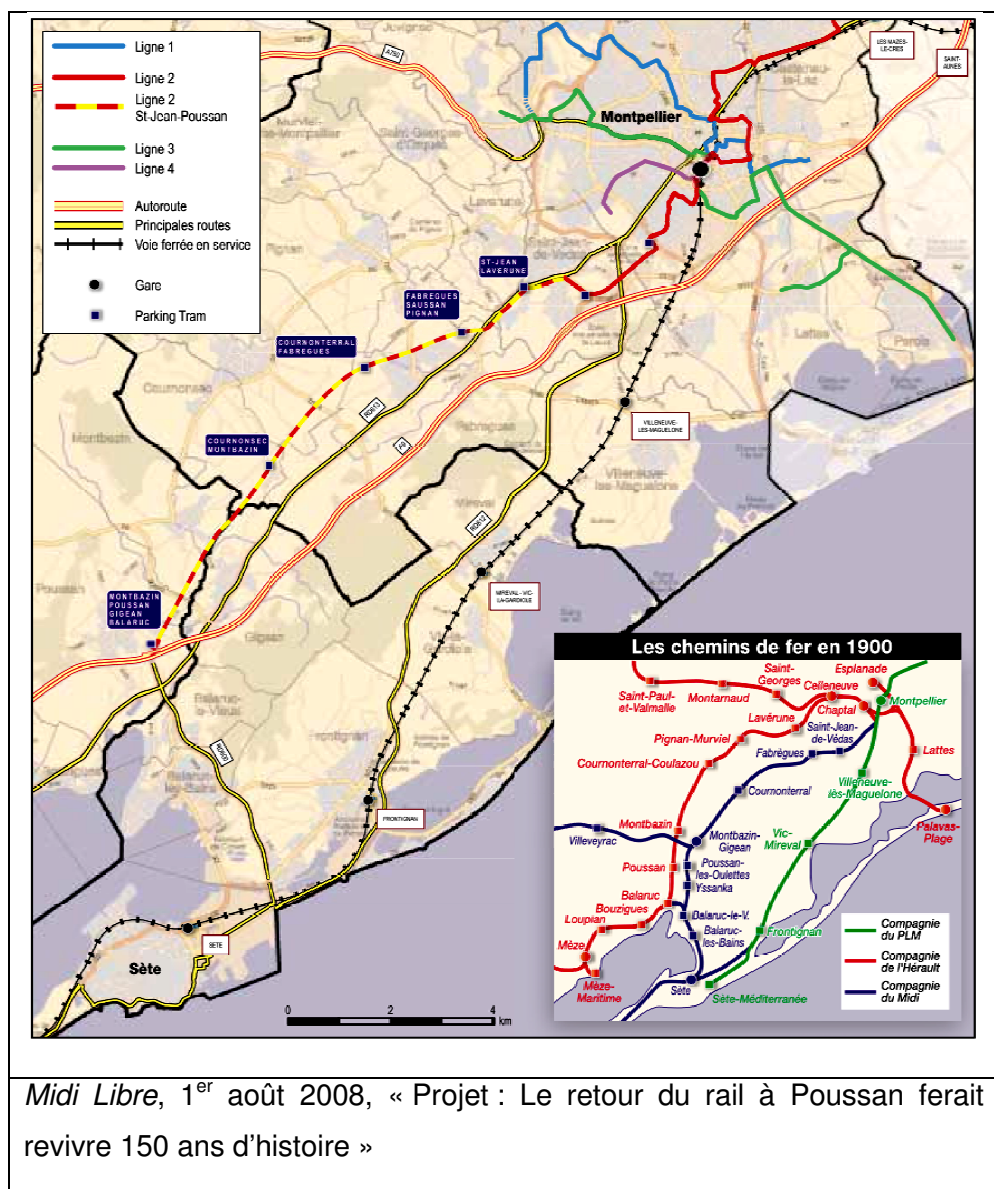


Figure 85 : Le projet de tramway pour redonner une épaisseur historique au territoire

Ce rappel historique est prolongé le deuxième jour par des témoignages de personnes qui avaient connu les anciennes lignes de chemin de fer. Le journaliste, spécialiste de l'aménagement du territoire de Thau, utilise dans ce numéro le genre de l'éditorial pour exprimer le point de vue du journal et rappeler sa légitimité dans son rôle de médiation sociale face à la campagne de communication lancée par l'agglo de Montpellier : « *Le problème avec Georges Frêche, c'est qu'à la vitesse où il énonce les projets, on ne sait plus trop lorsqu'ils sont sérieux, lorsqu'ils relèvent du simple opportuniste politique, ou lorsqu'ils doivent demeurer au rang de la plaisanterie ... Quelques mois après le propos du président de Montpellier aggro, Poussannais et Montbazinois et quelques citoyens du bassin de Thau sont plus que circonspects. Ils ne savent que penser de la faisabilité réelle d'un tel projet. Sans avoir la prétention de répondre à cette question, nous vous proposons, aujourd'hui et demain, un état des lieux du projet* » (Midi Libre, 2 août 2008). Dans ce même

éditorial, le journaliste donne aussi des éléments de contexte permettant au lecteur d'interpréter le sens du projet de tramway, en le resituant en particulier dans la stratégie de l'agglo de Montpellier de rapprochement avec les intercommunalités voisines. Le troisième jour est consacré à une interview du maire de Courbonsec et premier vice-président de l'agglo de Montpellier sur le projet d'extension du tramway. Les questions formulées lors de l'interview obligent l' élu à fournir des éléments de description et de justification du projet : « *Mais pourquoi aller jusqu'à Poussan ? Ce projet est-il raisonnable ? Le temps justement, ce paramètre ne risque-t-il pas d'être dissuasif ? Cette éventuelle liaison ne risque-t-elle pas de se faire aux dépens d'une liaison Poussan-Sète ? A quel stade en est ce projet ?* » (*Midi Libre*, 3 août 2008). Ce qui était présenté initialement comme une évidence se transforme ainsi en controverse.

Le deuxième dossier est publié le 6 août et récapitule les principaux éléments du projet déjà formulés dans les précédentes éditions (éléments techniques, témoignage d'élus de Thau et de Montpellier). Mais il apporte aussi un jugement explicite du journal qui dénonce le caractère purement politique du projet. Ce jugement prend la forme d'un nouvel éditorial rédigé cette fois par le directeur de l'agence de Sète intitulé « *Un tram politique* » et d'un article principal « *Polémique - Soyons surréalistes : exigeons le tram à Poussan !* », illustré par un dessin humoristique rappelant l'incapacité politique des élus de l'agglo de Montpellier à s'entendre déjà à l'est avec ceux de l'intercommunalité voisine, la Communauté d'Agglomération de l'Etang de l'Or, pour faire aller le tramway jusqu'à Palavas, la plage pourtant la plus proche de Montpellier. Dans l'éditorial, le journaliste révèle les limites et les véritables motivations du projet : « *... Sachant qu'il demeure tout de même et avant tout un moyen de déplacement urbain, vouloir lui faire desservir Poussan montre que Georges Frêche possède une vision de la cité pour le moins élargie. A moins que derrière cette extension du tramway se trame une vision politique...* ». L'article principal donne quant à lui la parole à un expert du domaine, ancien directeur régional à la SNCF et coordinateur de la ligne 1 du tramway, qui exprime de fortes réserves sur la pertinence technique et économique du projet, tout en signalant la primauté des décisions politiques sur la rationalité technique. L'utilisation de ce point de vue de l'expert permet au *Midi Libre* de remettre en question l'argumentaire de Georges Frêche en faveur du projet, rappelé en fin d'article : « *ce projet apparaît comme la réponse la plus efficace aux nécessités quotidiennes de nombreux habitants ... Il prend acte du redéploiement de nos bassins de vie et d'emploi,... au delà du ressort territorial de Montpellier agglomération* ». Le journaliste conclue l'article en soulignant deux obstacles majeurs: les temps de transport et le coût des tickets pour que le projet soit rentable.

Prolongement des débats sur les blogs locaux

La dernière catégorie est celle de citoyens ordinaires, d'élus ou de techniciens qui s'expriment dans les espaces de médiation constitués par les blogs locaux et alimentés par les articles des journaux qui viennent d'être présentés. Parmi les blogs locaux du territoire de Thau, nous en avons identifié cinq qui ont relayé et amplifié le débat, dont en particulier deux animés par des collectifs citoyens, indépendants des collectivités et des partis politiques, sur des communes directement concernées par l'éventuelle arrivée du tramway : Poussan et le blog « Le Caussou du Poussannet »¹⁵⁴, Montbazin et le blog Montbazine¹⁵⁵. Ces blogs correspondent à ce que Florence Le Cam appelle des « carnets locaux », à savoir des espaces d'expression ouverts aux commentaires pour encourager la participation aux débats publics sur des enjeux localisés (Le Cam, 2003, p.20). L'analyse du contenu des messages échangés montre la diversité des registres argumentaires mobilisés, qui dépassent largement le strict point de vue utilitariste (disposer à proximité d'un service de transport collectif tel que le tramway). D'autres éléments techniques sont évoqués, souvent de manière détaillée : les temps de transport, le coût de l'infrastructure et des tickets, les effets positifs (réduction de l'emploi de la voiture, des gaz à effet de serre et des dépenses liées au transport) et négatifs (accroissement de l'urbanisation, pression sur la qualité des eaux lagunaires) sur l'environnement et les métiers traditionnels de la lagune qui en dépendent, les liens avec la grande agglo, les formes spatiales d'aménagement de l'espace métropolitain.

Au final, la controverse qui s'est établie autour du prolongement du tramway sur Thau révèle surtout une différence de représentation entre Montpellier et Thau sur les périmètres des bassins de vie et d'emploi, et plus largement mais sans que cela soit formulé explicitement, sur le sens du modèle d'aménagement de l'espace métropolitain et la place du territoire de Thau : centre/périphérie et irrigué par un réseau de tramway en étoile pour Montpellier, polycentrique pour Thau. Elle montre que le concept de « *métropole en réseau* » formulée à la même époque dans le Schéma Régional d'Aménagement n'a pas été approprié par les élus et techniciens de l'agglomération de Montpellier, pourtant très proches de ceux de la Région. Enfin, cette controverse illustre comment plusieurs Distic peuvent s'agencer au sein d'un territoire et constituer un réseau efficace de médiation entre une sphère restreinte et technique (les participants directs au Scot de Thau, les experts des réseaux de transport) et l'espace public ouvert aux citoyens. Les journalistes y occupent une place centrale mais les blogs constituent également des « *acteurs de la diffusion d'information* » et de la vie publique locale (Le Cam, *ibid*). Ils contribuent ainsi au méta-dispositif territorial qui permet la production et la circulation de l'information et sa mise en débat, y compris en se confrontant avec l'environnement extérieur, avec en retour un renforcement de l'autoréférence.

¹⁵⁴ <http://lecaussoudupoussannet.fr/>

¹⁵⁵ <http://www.montbazin.com/>

XIV.6.3. Le « projet de territoire » : une ressource symbolique et fonctionnelle dans une période d'aléa

Dans la partie théorique (cf. § VII.3 p.171), nous avons développé le concept de « projet de territoire » en montrant comment il s'est généralisé dans le développement territorial, en tant que ressource opératoire et symbolique signifiant une réponse volontariste et mobilisatrice face à un environnement incertain. Nous avons souligné la polysémie de ce terme dans le champ de l'aménagement à partir de la typologie proposée par Tilman (2004) et la confusion fréquente entre l'intention et la réalisation. Si le « projet-intention » relève du plan identitaire du métamodèle de territoire et contribue à forger un horizon d'attente signifiant, le « projet-réalisation » agit sur le plan physique du métamodèle par des opérations d'aménagement ou de régulation des activités. Les deux sont toutefois liés, la concordance sémiotique entre l'intention et la réalisation ne pouvant que renforcer la crédibilité et la légitimité du modèle de développement choisi. Dans le cas de Thau qui revendique l'excellence environnementale, des projets-réalisations emblématiques tels que, au début des années 1980, le système d'assainissement naturel par lagunage à Mèze ou, à la fin des années 2000, la réhabilitation du lido entre Sète et Frontignan, contribuent à cet alignement entre les discours et les actes.

Nous allons maintenant voir comme le concept de projet de territoire a été mobilisé de manière différenciée par les différentes intercommunalités lors de tentatives de rapprochement en 2009. Nous analyserons aussi les conséquences que cela a entraînées sur le processus d'émergence et d'autonomisation du territoire de Thau.

XIV.6.3.1. Le projet comme symbole d'une intention politique partagée : le projet du Scot de Thau

Nous avons vu précédemment que le processus collectif d'élaboration du Scot de Thau (cf. § XIII.5 p.414) avait débouché en 2007 sur un diagnostic partagé, validé par les élus dans le cadre d'un séminaire de travail (« *Tous les élus ont la même vision du territoire* » - Midi Livre 15 juin 2007) et largement médiatisé à travers l'exposition itinérante.

La phase d'élaboration du projet de développement proprement dit, démarrée fin 2007 et limitée aux acteurs traditionnels de la décision territoriale, a débouché en 2008 sur une première version, validée ensuite au début de l'année 2009 à l'unanimité par les élus du SMBT. Les grands principes du projet portent sur un modèle de développement économique basé sur un usage raisonné des ressources naturelles (conchyliculture et pêche, thermalisme, tourisme...) et donc très dépendant de la qualité de l'environnement. Pour ce faire, le projet affiche l'intention politique de maîtriser l'urbanisation en autorisant des taux de croissance différenciés par sous-zones selon leur impact sur la sensibilité environnementale du territoire. Il prévoit de limiter l'urbanisation dans la partie nord du

territoire, qui correspond à l'amont du bassin versant de la lagune, et de la concentrer dans un futur pôle urbain dans le triangle Sète, Frontignan et Balaruc avec des réseaux de transport terrestres et lagunaires alternatifs à la voiture. Le projet a aussi et avant tout une fonction de régulation puisque ses orientations sont ensuite reprises dans le dernier document du Scot, le Document d'Orientation, qui s'impose aux Plans Locaux d'Urbanisme des communes et autres instruments de planification. Cette première version du projet sera ensuite complétée en 2009 et 2010 par l'ajout d'éléments liés au volet maritime du Scot qui vient remplacer le Schéma de Mise en Valeur de la Mer de 1995.

Le projet du Scot, peu visible dans l'espace public en 2008 pour des raisons politiques (« *Où est passé le Scot de Thau ?* » – *Midi Libre* 11 décembre 2008), fera l'objet à partir de 2009 de présentations aux acteurs publics et d'actions de médiatisation à l'initiative du SMBT, bien moindre toutefois qu'au moment du diagnostic. Un premier article informe du vote à l'unanimité du document par les 14 maires de Thau : « *En hausse, la commission des maires du territoire de Thau* – *Midi Libre* 1er mars 2009). Puis les orientations concrètes du projet du Scot et leur genèse sont finalement relayées par la presse locale, par le site Web et la communication institutionnelle du SMBT : « *Commeinhes : "Le projet de territoire est un travail commun" - L'habitat devrait être concentré de Sète à Gigean* » (*Midi Libre*, 31 mai 2009), « *Le Bassin de Thau comptera 40000 habitants de plus en 2030* » (*Gazette de Sète*, 5 novembre 2009). Ce dernier article reprend la carte du projet de maîtrise de l'urbanisation d'ici 2030. Des blogs relaient le contenu et le commentent, notamment sur l'évolution de l'urbanisation sur le littoral et l'évolution sur le cadre de vie. Le SMBT consacrera également le cinquième numéro de son journal au contenu du projet : « *Le Scot : le projet de territoire* ». Diffusé en septembre 2009 à tous les foyers du territoire de Thau, ce document reprend l'ensemble de la démarche concertée menée depuis le départ, rappelle les quatre objectifs prioritaires retenus par les élus, et présente les deux principales cartes du projet sur la maîtrise de la croissance urbaine et la préservation des milieux aquatiques. Une dernière partie est consacrée au 3^{ème} contrat de lagune et au témoignage d'un représentant des conchyliculteurs qui apporte un soutien sans réserve au Scot et au nouveau contrat de lagune.

XIV.6.3.2. Le projet comme instrument de marketing communicationnel au service d'une stratégie de conquête : le projet de « Grande Agglo » montpelliérain

Du côté de l'agglomération de Montpellier, le concept de « projet de territoire » est mobilisé dès le démarrage de la campagne de rapprochement avec les six intercommunalités voisines. Ainsi, la délibération votée en conseil communautaire le 30 avril 2008 présente l'élaboration d'un projet comme un préalable à toute fusion : « *L'objectif est de poser ensemble les fondamentaux d'un projet de territoire commun aux 88 communes et d'aborder toutes les questions préalables à un éventuel rapprochement de ces communautés* » (magazine *Harmonie* n°252, juin 2008, p.10). Le « projet de territoire » est utilisé ici dans sa fonction symbolique. L'objectif est ici clairement de rassurer les élus

et les habitants des intercommunalités voisines en jouant sur les dimensions de réduction d'incertitude, de rationalité procédurale, de mobilisation et d'adhésion à une même communauté de destin, signifiées par le syntagme « projet de territoire ». C'est une invitation à construire un même horizon de sens avant d'envisager un rapprochement institutionnel.

La stratégie qui apparaît en creux dans un dossier du Magazine *Harmonie* de novembre 2008, consacré à l'analyse des résultats des deux sondages SOFRES étudiés plus haut, reflète finalement assez bien la manière dont le processus de rapprochement s'est réellement passé dans les mois qui ont suivi.

Une invitation au dialogue sur la « Grande Agglo » contredite par un surcadrage initial

Georges Frêche propose ainsi dans ce document la construction collective d'un projet et la co-énonciation intersubjective du sens à lui donner : « *Nous aurions tout intérêt à nous regrouper dès aujourd'hui mais il faut prendre le temps de la concertation. C'est notre meilleur gage de réussite. C'est ainsi que nous bâtirons un vrai projet de territoire respectueux de nos identités propres. Il faudra ensuite trancher et prendre une décision : après la concertation doit venir le temps de l'action* » (magazine *Harmonie* n°256, 1^{er} novembre 2008, p.25).

Mais il en énonce déjà les grandes lignes qui sont finalement celles du projet-stratégie de la ville puis de l'agglomération de Montpellier, maintes fois répété depuis la fin des années 1970 et qui a fini par constituer un « *policy discourse* » (Balducci, 2001), c'est à dire une production de représentations du futur du territoire, la perspective métropolitaine de Montpellier. Ce projet se décline en quelques mots : « *Nous devons réfléchir aux moyens de se maintenir face à la concurrence nationale et internationale, confrontés à des agglomérations d'ores et déjà bien structurées à Lyon, Marseille, Toulouse et Barcelone* » (*ibid*).

Le discours rentre très vite dans le contenu, tout d'abord par une présentation très consensuelle et rassurante de grands principes qui se rapprochent de ceux qu'on pourrait trouver dans un « projet-programme » de type schéma-directeur : « *Notre projet de territoire doit définir un équilibre entre le rural et l'urbain qui permette leur synergie tout en préservant leurs richesses et leurs identités propres. ... Nous devons travailler ensemble à la préservation de l'environnement et au développement cohérent de nos communes afin que chacun y trouve son compte* » (*ibid*). Puis il aborde sa traduction concrète en « projet-fabrication » en mettant en avant les actions consensuelles et en occultant celles pouvant générer des controverses, voire des rejets, notamment sur Thau (déchets, densification de l'urbanisation, effets sur l'agriculture, la pêche et la conchyliculture, ...) : « *Il faut offrir un service public performant sur l'ensemble du territoire, qu'il s'agisse du réseau de tramway ou du maillage des médiathèques et des piscines* » (*ibid*). L'argument du tramway, considéré par l'agglo de Montpellier comme un symbole de modernité (cf. § XIV.6.2.3 p.471) ne

pouvant qu'entraîner l'adhésion des populations, est repris pour accentuer la pression sur les élus des intercommunalités voisines en laissant entendre que toutes ne pourront en bénéficier : « *Il serait aussi temps de permettre à tous les usagers quotidiens du tramway, qui n'habitent pas toujours l'agglomération de Montpellier, de peser, à travers leurs élus, sur le tracé des lignes et la fréquentation des rames* » (ibid). Enfin, les conditions à satisfaire pour bénéficier de ces services publics sont énoncées sans ambiguïté : « *Mais nous ne pourrions pas multiplier indéfiniment les accords au coup par coup, il faut désormais pérenniser ces coopérations au sein d'une même agglomération et en définissant un projet de territoire global et cohérent* » (ibid).

Ainsi, selon cette conception de l'exercice du pouvoir qui relève du « leadership politique de fief », Georges Frêche n'envisage pas, en fait, de dispositif de gouvernance basé sur le dialogue et la négociation entre intercommunalités voisines pour les sujets qui dépassent des périmètres bordés, comme par exemple les réseaux de transport. La seule solution envisagée est une fusion au sein d'une même structure placée sous sa propre autorité. L'élaboration d'un projet de territoire qui était annoncée au début comme une étape préalable à un éventuel rapprochement se transforme finalement en une activité qui interviendrait après la fusion, mais dont les contours sont en fait déjà définis et guidés par le projet-stratégie de la métropolisation montpelliéraine. Ce surcadrage préalable et le fort leadership de Georges Frêche se situent ainsi à l'opposé de ce que Pinson (2006, p.241) pose comme conditions de chance de succès d'un projet stratégique : « *des processus de projets ... ouverts, incrémentaux, partiellement déterminés* » avec « *les acteurs et les institutions politiques qui n'y exercent pas une domination trop écrasante* ».

Un nouvel échec pour le projet de « Grande Aggro »

Finalement, aucun projet à l'échelle des huit intercommunalités, ou même de regroupements plus restreints, ne ressortira clairement à l'issue pourtant d'une période d'intense campagne médiatique et de rencontres avec les différentes municipalités. Sur Thau, après le souhait exprimé par la CABT de retarder la perspective de rapprochement avec Montpellier (cf plus bas), l'agglomération de Montpellier tentera une fusion avec la CCNBT durant l'été 2009, en bénéficiant du soutien de son président. Seules deux réunions publiques, organisées à l'initiative des maires de deux communes du nord de Thau, permettront de porter dans l'espace public un débat contradictoire sur l'intérêt et les modalités de rapprochement de la CCNBT avec l'agglomération de Montpellier d'un côté, ou la CABT de l'autre. Face à l'offensive de l'agglo de Montpellier, la CABT avait en effet proposé elle-aussi durant l'été 2009 un rapprochement avec la CCNBT. Finalement, à l'issue de deux votes tendus, le conseil communautaire de la CCNBT rejettera les deux projets de fusion.

Une autre tentative de rapprochement avec Thau sera menée à la fin 2009, cette fois par l'intercommunalité Hérault Méditerranée située à l'ouest, mais là aussi sans succès du fait du rejet de la proposition par la CABT. Un long article du *Midi Libre* exposera les raisons internes et externes

au territoire de Thau de ces échecs de rapprochement (*Midi Libre*, 14 octobre 2009). La configuration politique plus générale déjà évoquée précédemment aura une nouvelle fois joué dans les jeux d'acteurs à l'œuvre au moment des différentes tentatives de fusion. Comme en 2005, il en résultera une nouvelle phase de tension politique entre les élus du territoire.

XIV.6.3.3. Le projet comme ressource pour assoir et consolider des leaderships politiques : le projet de Thau Agglo

Les élus de Thau vont eux-aussi mobiliser dans l'espace public ce registre du « projet de territoire », mais de manière différenciée, à la fois vis à vis de l'extérieur et également en interne au territoire pour tenter d'affirmer ou de rétablir leur autorité politique.

Dès le lancement du processus de rapprochement par l'agglomération de Montpellier après les élections municipales de 2008, François Commeinhes, juste réélu à la mairie de Sète et encore président de la CABT, tire les leçons de l'échec de 2005 où les maires des petites communes lui avaient reproché d'avoir agi dans la précipitation et tente cette fois de les rassurer. Il refuse l'échéance du 1^{er} janvier 2009 pour la fusion et fixe l'élaboration d'un projet comme une condition préalable : « *Je ne me laisserai pas imposer un timing par la CAM. ... L'important est d'avoir un projet. Et si autour de ce projet, les discussions permettent de faire évoluer le territoire vers la CCNBT, vers Montpellier ou vers Hérault Méditerranée, pourquoi pas ? A terme, je suis persuadé que l'élargissement se fera. Mais pas dans la précipitation* » (*Midi Libre*, 3 avril 2008). Il ne sera finalement pas réélu à la tête de la CABT mais gardera la présidence du SMBT en charge de l'élaboration du Scot.

Quelques mois plus tard, Pierre Boulidoire, le nouveau président de la CABT rebaptisée Thau Agglo, adoptera la même position que son prédécesseur face à l'agglomération de Montpellier : « *Je ne suis pas opposé à la fusion, mais Frêche ne veut pas préciser quelle est sa vision du territoire. L'essentiel n'est pas la délimitation de telle ou telle communauté, mais de définir un projet, de faire vivre ensemble des gens aux opinions différentes, sans en passer par la force, mais en privilégiant la négociation* » (Objectif LR septembre 2008). Il va ensuite demander à Georges Frêche du temps pour élaborer le projet de territoire de la CABT avant de décider de la pertinence ou pas d'un rapprochement avec Montpellier : « *Pierre Boulidoire lui a répété qu'il souhaite d'abord avancer sur un projet de territoire, d'agglo, d'ici début 2009. Après cette étape, les outils qui permettent de mettre en œuvre de projet seront examinés. Si le meilleur outil c'est de travailler ensemble, alors ça se fera* » (*Midi Libre*, 12 septembre 2009).

Projet technique d'agglomération ou projet identitaire de territoire ?

En réalité, le projet de territoire tel qu'il est annoncé par la CABT correspond à un « projet d'agglomération ». Il s'agit d'un type de projet prévu par la loi Voynet de 1999 et qui constitue un

document de référence où est traduite l'expression des choix politiques de développement durable à moyen terme d'une agglomération. C'est l'équivalent de la Charte de développement pour un pays. Le conseil de développement, composé de représentants du monde socio-économique et associatif présents sur le territoire, doit être consulté lors de son élaboration. Ce projet sert aussi de base pour établir le contrat d'agglomération entre les différents partenaires financiers (intercommunalités, Etat, Région, département). Mais dans la communication politique et institutionnelle de la CABT, le projet d'agglomération va en fait être souvent appelé « projet de territoire », probablement pour lui donner un sens plus identitaire, plus communautaire, pour favoriser l'auto-centration.

Sous la nouvelle présidence de la CABT, ce projet d'agglomération s'insère dans une stratégie plus large de marketing territorial pour ancrer plus solidement l'agglomération dans le paysage local de l'intercommunalité et, au delà d'une structure de gestion, pour développer chez la population un sentiment d'appartenance, pour territorialiser cet espace de gestion : nouveau logo, nouveau site Web, création d'une charte graphique, déclinaison de la charte sur le terrain (bus, signalétique...), remplacement du sigle CABT par « *Thau Agglo* », nouveau magazine intercommunal dénommé « *Notre aggro* », renforcement du service communication. Voici ci-dessous l'interprétation sémiotique du nouveau logo de l'agglomération (figure 86) donnée par son président dans un dossier du *Midi Libre* consacré à la présentation du projet de territoire (« *Thau agglo marque son territoire* » *Midi Libre*, 11 avril 2010), interprétation qui montre la place centrale accordée aux objets de la nature :

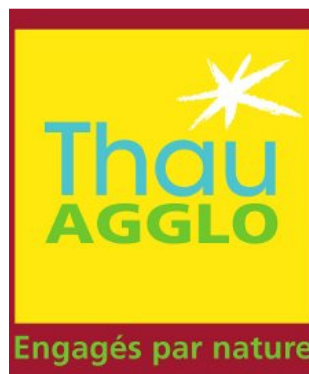


Figure 86 : Le nouveau logo de la communauté d'agglomération de Thau

« Les couleurs et les formes disent des choses. D'abord, le logo est carré pour symboliser la solidarité, la rationalité. Ce carré, c'est un peu notre fil à plomb et notre niveau. La couleur jaune représente évidemment le soleil. Et non pas les muscats de Mireval, Vic et Frontignan. Le bleu, c'est la mer mais aussi l'étang. L'étoile, c'est ce qui vient de la nuit des temps, la lumière, le scintillement. Et nous sommes des poussières d'étoiles... Le vert, parce qu'il n'y a pas que l'eau sur le territoire. Je pense à la Gardiole, aux collines de la Mourre. Et puis, il y a les chênes verts. En fond, se dessine l'ocre de nos terres, cette terre mêlée d'eau, comme disait Paul Valéry. Enfin, Thau agglo... Même

Nike n'y aurait pas pensé. Thau, ce mot est magnifique même si on n'a pas encore percé les mystères de son origine. Et puis, aggro parce que cette notion d'agglomération se trouve, avec le projet de territoire, renforcée ».

Le projet comme instrument tactique

Nouvellement élu à la présidence de la CABT à la place du maire de Sète, Pierre Boulidoire qui a également coordonné l'élaboration du projet du Scot doit asseoir son leadership politique sur le périmètre institutionnel de l'agglo et disposer d'une majorité au sein du conseil communautaire en composant avec les petites communes qui ont contribué à son élection. Le projet de territoire va servir ces objectifs tout en donnant un horizon de sens à l'action intercommunale. Comme il l'indique dans les médias, « *Au-delà des actions et des prévisions, nous voulons affirmer une ambition. C'est le but du projet de territoire que nous nous attachons actuellement à définir et que nous comptons vous présenter bientôt. Un projet pour construire l'avenir de Thau Agglomération, pour y donner du sens...* » (Editorial du journal de la CABT n°14, janvier 2009), « *Le projet de territoire doit et va définir une vision politique commune. C'est pour moi un préalable* » (Hérault du Jour, 31 janvier 2009), « *Les élus communautaires n'ont pas été élus au suffrage universel direct ... Ils n'ont donc pas de projets communs ... D'où la nécessité de s'accorder sur cette notion de territoire* » (Hérault du Jour, 24 avril 2009).

Annoncé dès septembre 2008, le projet d'agglomération va être mené de manière tactique pour s'adapter aux événements successifs dans une période d'incertitudes : la rédaction du projet du Scot et de son volet maritime par le SMBT, présidé par le maire de Sète, les tentatives de fusion d'intercommunalité dans le deuxième semestre 2009, les projets de nouveaux périmètres à partir de 2010 dans le cadre de la réforme de l'intercommunalité. L'annonce sans cesse reporté de la publication du projet va ainsi permettre de gagner du temps vis à vis de l'agglomération de Montpellier. Il est utilisé en effet comme argument symbolique de légitimité démocratique, argument d'autant plus difficilement contestable par l'agglomération de Montpellier qu'elle l'avait utilisé pour légitimer la campagne de rapprochement avec les intercommunalités voisines.

Contenu et médiatisation du projet

Le projet d'agglomération tardera donc à voir le jour et sera finalement adopté par le conseil communautaire le 30 juin 2010, après une série de réunions publiques sur chacune des huit communes. De type projet-intention, le « projet d'agglo 2010-2020 » prévoit un investissement de quatre cent millions sur dix ans, mais voté avec l'abstention des élus de Sète et de Marseillan liées aux capacités à le financer et à l'organisation spatiale du projet en pôles (« *Thau aggro. Des débats animés pour un budget record* », *Midi Libre*, 26 mars 2010). Il fera l'objet d'une campagne de communication dans la presse locale (« *Thau aggro marque son territoire* », *Midi Libre*, 11 avril

2010). Il sera de plus mis en ligne de manière permanente sur le nouveau site Web de l'agglo, avec une mise en scène à base d'images destinée à démontrer sa légitimité démocratique et à susciter le rassemblement dans une même communauté de destin : vidéo du débat lors du conseil communautaire dédié au projet de territoire avec interview de son président, photos des réunions publiques montrant uniquement des prises de parole par des participants dans la salle, six cartes de synthèse du projet.

Elargissement du projet à l'ensemble du territoire de Thau

Entre temps, au cours de l'été 2009, Thau Agglo tentera de contrer l'initiative de l'agglomération de Montpellier de fusionner avec l'intercommunalité du nord de Thau en proposant à son tour un rapprochement avec cette structure. Elle produira notamment un publi-reportage de quatre pages en supplément du *Midi Libre*, intitulé « *La grande agglo de Thau, un territoire d'avenir* » (*Midi Libre*, 9 juillet 2009) et diffusé à tous les foyers du territoire de Thau. Ce document rappelle des éléments qui ont forgé l'identité du territoire de Thau et retrace l'historique des actions menées depuis vingt ans (contrats de lagune, Schéma de Mise en Valeur de la Mer, Syndicat Mixte, Scot, Sage) afin de légitimer la fusion des deux intercommunalités. La dernière page intitulée « *Un projet à écrire ensemble* » fait référence au choix fait dans le Scot de maîtriser l'urbanisation et invite la collectivité du nord à élaborer un projet commun au sein d'une seule intercommunalité. Là-aussi, le projet est utilisé comme une ressource discursive, mais à la différence de l'agglomération de Montpellier, il peut s'appuyer sur les acquis des apprentissages collectifs antérieurs et encours, ainsi que sur la force de l'identité territoriale de Thau liée à sa géographie et à son histoire.

Lutte sémantique entre le projet du Scot et le projet de Thau Agglo

Le projet du Scot mené par le SMBT et le projet d'agglomération de Thau Agglo feront l'objet en 2009 d'une lutte sémantique pour une visibilité médiatique en utilisant le même vocable de « projet de territoire », lutte liée à des rivalités politiques internes à Thau Agglo après la redistribution politique des élections municipales de 2008 : « *Pierre Bouldoire - Il y aura forcément cohérence avec le Scot* » (*Midi Libre*, 17 novembre 2009), « *Thau – Commeinhes marque son territoire – Le projet de territoire est un travail commun* » (*Midi Libre*, 12 mai 2009), « *Le territoire, un combat hautement politique* » (*Midi Libre*, 3 novembre 2009).

Malgré cette compétition médiatique et sémantique, la filiation du projet d'agglo avec le Scot est reconnue à plusieurs reprises, comme par exemple lors de l'interview accordée par le président de Thau agglo au *Midi Libre* pour présenter le projet. Cette filiation signifie pour lui le passage *des intentions aux actes* : « *Entre 2003 et 2010, il ne s'est pas rien passé. Nous avons mené des études dans les premières années, établi des diagnostics, effectué des synthèses sur lesquelles nous nous sommes appuyés pour mettre en place ce projet* » (*Midi Libre*, 11 avril 2010).

La spatialisation du projet est présentée sous la forme d'une agglomération qualifiée de « multipolaire », organisée en quatre pôles au sein desquels l'agglo annonce vouloir offrir aux habitants un accès équitable aux différents services qui relèvent de ses compétences (aménagement et gestion de l'environnement, développement économique, logement et emploi, équipements et activités sportifs et culturels). En terme d'articulation avec les orientations prises dans le projet du Scot, la protection de l'environnement en lien avec les activités économiques reste une priorité. Le contrat de lagune, le Sage, le plan d'assainissement et les plans de gestion liés au programme Natura 2000 figurent explicitement dans le projet. La principale différence porte sur la question de l'habitat et, dans une moindre mesure, des infrastructures de transport. Le projet du Scot avait insisté sur la maîtrise de l'étalement urbain par de nouvelles formes urbaines moins consommatrices d'espace et par la concentration de l'habitat dans un triangle situé sur le périmètre de la Thau Agglo. Cet objectif prioritaire dans le Scot et sa logique spatiale n'apparaissent plus dans le projet d'agglo qui se concentre de son côté sur la production de logements sociaux et sur une organisation spatiale où le futur cœur d'agglo prévu dans le Scot se retrouve éclaté entre trois secteurs.

XIV.6.3.4. Le projet comme outil de médiation et pour retrouver une autorité politique : le projet de la CCNBT

Du côté de l'intercommunalité du nord, le président Yves Piétrasanta, fortement affaibli après le vote négatif sur la fusion avec Montpellier qu'il soutenait, proposera aux élus communautaires d'élaborer un projet de territoire pour renouer le dialogue et rétablir la confiance: « *Après de nombreuses demandes de fusion que nous avons reçues, nous sommes maintenant en période d'accalmie, pourquoi ne pas en profiter pour faire, nous aussi, notre projet de territoire d'ici Noël ?* » (Midi Libre, 3 novembre 2009). Rédigé à l'issue de quatre séminaires de travail, ce projet à la fois « intention » et « réalisation » prend finalement la forme d'un document d'une dizaine de pages assorti de cartes. Il s'appuie sur les grandes orientations du Scot et le complète par des équipements structurants. Le projet fera ensuite l'objet d'articles dans la presse locale : « *Projet – Que sera le Nord de Thau dans dix ans* » (Midi Libre, Gazette de Sète, Hérault du Jour, 12 janvier 2011).

Ce projet dont le financement d'équipements relève pour beaucoup de l'Etat, de la Région ou du département, constitue la future « dot » dans le cas d'une future fusion comme le souligne le président de l'intercommunalité du nord : « *Quoi qu'il arrive, ce document, c'est ce que nous voulons pour le bassin de Thau. Si d'autres structures nous rejoignent, il faudra au moins qu'elles s'engagent sur ce programme* » (Midi Libre, 12 janvier 2010).

XIV.6.3.5. Les projets pour Thau : Une cacophonie médiatique ...mais révélatrice de valeurs convergentes

De 2008 à 2010, les stratégies des grands élus de Thau et des territoires voisins ou englobants, liées aux luttes de leadership politique et aux tentatives de fusion, ont entraîné une certaine cacophonie avec la présence simultanée dans l'espace médiatique de cinq « projets de territoire » liés à Thau : celui du projet du Scot à l'échelle de l'ensemble du territoire, ceux développés par les deux intercommunalités sur leur périmètre institutionnel, et ceux potentiels liés à d'hypothétiques territoires élargis lors des deux tentatives de fusion. Cette situation ne facilitera évidemment pas l'émergence d'un discours unifié et régulier sur un même horizon de sens pour le territoire de Thau au niveau du plan identitaire du métamodèle de Schwarz, c'est à dire une production collective de la part des élus des mêmes représentations du territoire basées sur des valeurs partagées.

L'iconographie territoriale générée est extrêmement variable d'un projet-intention à l'autre. Les deux projets liés aux fusions éventuelles avec Montpellier à l'est ou Agde à l'ouest se limiteront à des cartes qui représenteront les communes concernées et les nouveaux périmètres intercommunaux envisagés. Dans le document de projet du Scot, les cartes de synthèse symbolisent l'intention politique des 14 maires de Thau (figure 87, carte haut gauche). Les cartes des projets de territoire de l'intercommunalité du nord (figure 87, carte bas gauche) et de Thau Agglo (figure 87, carte haut droit) représentent quant-à-elles des objets hybrides. Elles répondent à la fois à un processus interne de transformation de l'intention du Scot en un document de programmation à l'échelle du périmètre de ces deux institutions, et à une réponse à une menace externe latente de fusion dans une intercommunalité élargie. Si cette menace s'est provisoirement éloignée après l'échec des deux tentatives en 2009, la réforme de l'intercommunalité lancée par l'Etat fixe un compte à rebours inexorable sous l'autorité du préfet aux pouvoirs renforcés pour imposer de nouveau périmètres.

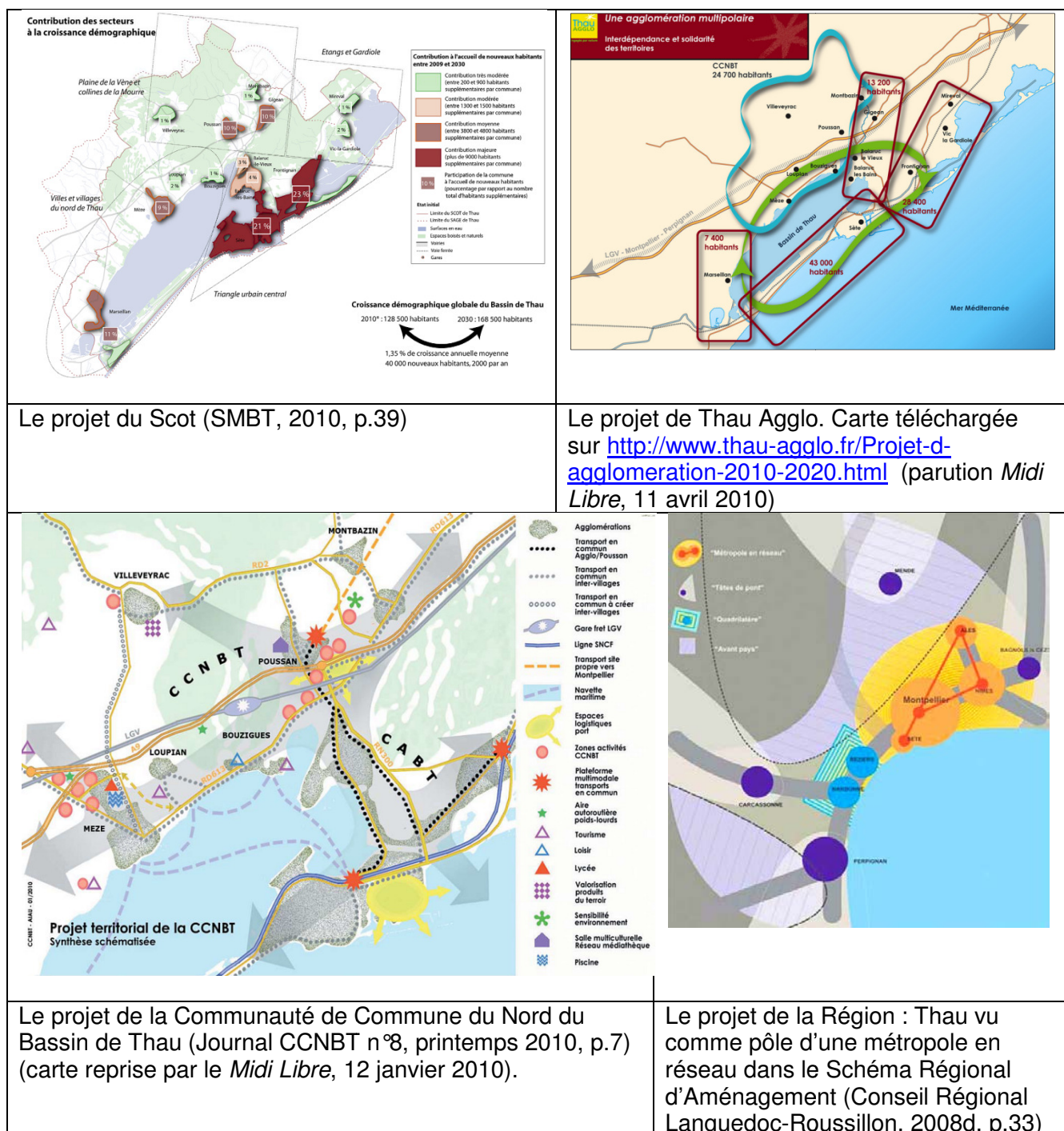


Figure 87 : Représentations cartographiques des projets de territoire sur Thau en 2010

Malgré cette apparente cacophonie dans le portage politique d'un projet de territoire unifié pour Thau, l'analyse du contenu des trois projets présentés et des discours tenus par leur leader politique respectif montre qu'ils partagent finalement tous une même orientation fondamentale signifiante : un développement territorial intimement lié à la qualité environnementale. Pour illustrer cette convergence de représentation, nous avons choisi des extraits d'un long dossier du *Midi Libre*, intitulé « Parole d'élus » et étalé sur cinq numéros du 27 au 31 janvier 2010. A l'occasion des vœux

adressés à la population, quatre grands élus dont trois du territoire de Thau ont été interviewés sur cinq thèmes, dont leur vision du territoire et leurs priorités pour 2010.

Pour François Commeinhes, maire de Sète et président du Syndicat Mixte, « *Quant on pense à ce territoire du Bassin de Thau, c'est évidemment l'environnement qui vient à l'esprit, d'où notre choix du modernisme écologique ... Notre "haute qualité environnementale" est un atout qui doit rejaillir sur la qualité de vie des habitants, mais aussi sur l'image, l'attractivité et l'économie ... J'y vois aussi un territoire tourné vers l'avenir, qui recourt à la haute technologie dans le domaine de l'environnement, de l'énergie, du traitement des eaux, du bâtiment, ... un port qui devient un modèle de gestion écologique, ... des institutions de recherche qui se fédèrent pour constituer l'embryon d'une Université de l'environnement* ».

Pour Pierre Boulloire, maire de Frontignan et président de la CABT, « *c'est l'excellence environnementale qui va nous guider pour équilibrer activités existantes et nouvelles, mais aussi habitat et transports. ... Nous voulons constituer une aggro où les hommes et les femmes veulent vivre en harmonie avec leur environnement. Le patrimoine naturel est exceptionnel mais fragile. L'équilibre environnemental est au cœur du projet d'agglo. Il ne s'agit pas de créer une réserve environnementale sanctuarisée mais de profiter de l'opportunité historique que notre territoire ait échappé à l'aménagement standardisé du littoral. Le siècle du développement durable et de la croissance responsable semble fait pour nous* ».

Enfin, pour Yves Piétrasanta, président de l'intercommunalité du nord de Thau et figure historique de l'écologie politique, les dossiers à suivre en priorité pour 2010 « *sont évidemment les agendas 21 communaux ... dans les six communes de la CCNBT ... Les activités humaines doivent se faire ici plus qu'ailleurs dans le respect d'un milieu très sensible. Aussi, si le tourisme, la pêche et la conchyliculture sont des opportunités qui s'offrent tout naturellement au bassin de Thau, elles doivent être envisagées dans le respect d'un biotope fragile* ».

Les cartes qui traduisent visuellement les projets respectifs des deux intercommunalités de Thau (figure 87, cartes haut droit et bas gauche), un horizon possible à moyen terme, révèlent elles-aussi d'autres proximités « projectives ». Elles représentent dans les deux cas l'intégralité du territoire de Thau, même si la majorité des signes portent sur leur sous-territoire respectif. La lagune est présente dans les deux séries d'iconographies et symbolise une nouvelle fois son rôle d'intermédiaire dans le destin indissociable des deux parties. Les autres signes communs aux projets des deux sous-territoires sont liés à ce qui fonde la territorialité de Thau déjà présentée précédemment et qui résultent d'apprentissages collectifs à l'occasion d'actions partenariales passées, actuelles et à venir. Certains correspondent à des flux dans le plan physique qui traversent et dépassent les périmètres

des institutions. Il s'agit tout d'abord des flux de transport générés par le port de Sète / Frontignan au sein d'un hinterland élargi aux deux sous-territoires, lui même connecté par des réseaux à des espaces beaucoup plus vastes (autoroutes, voie de chemin de fer, routes maritimes). Il s'agit aussi de réseaux de transport en commun entre les deux intercommunalités qui collaborent depuis 2009 pour élaborer un Plan de Déplacement Urbain. Des navettes maritimes pour relier les villes et villages du bord de la lagune sont envisagées dans les deux cas.

Lors de l'épisode des deux votes du conseil communautaire de l'intercommunalité du nord au sujet des projets de fusion, dominé une nouvelle fois par les grandes configurations de pouvoir qui fondent la « culture politique locale », les apprentissages réalisés durant la phase de stabilité en 2006 et 2007 ont toutefois joué comme l'illustre ce témoignage d'un élu :

« Effectivement, c'était pas cohérent avec le projet du Scot (ndlr : le vote pour la fusion avec Montpellier). On disait qu'on aurait plus d'opportunités financières, mais cela a été juste au début. Je ne raisonne pas piscine ou médiathèque. Vers Sète, c'est là qu'il y a un projet de territoire. ... Je sais que ça a joué à 80% (ndlr : l'appartenance à un même bassin versant). C'est le territoire, cette cohérence territoriale, qui a joué, même plus que la peur de la perte du droit du sol (ndlr : en cas de passage en cas de communauté urbaine). Un jour peut être, on se rapprochera de Montpellier, mais avec un projet de territoire beaucoup plus élaboré que ce qu'ils nous ont proposé ». E42-IT-E

XIV.6.3.6. L'échec sémiotique de la démarche montpelliéraine

En revanche, le nouvel échec de l'agglomération de Montpellier à élargir son périmètre par absorption des intercommunalités voisines, malgré une intense campagne de communication et des actions symboliques à visée performative, montre les limites d'une telle démarche liées à l'attractivité d'une ville centre..

L'absence de production de représentations spatiales à une échelle élargie, hormis pour montrer cartographiquement des périmètres d'hypothétiques regroupements d'intercommunalités ou une extension du réseau de tramway, a réduit considérablement l'efficacité des mécanismes cognitifs représentationnels pour comprendre ce que pouvait signifier une « grande aggro » dans l'espace physique. Ce syntagme aurait pu jouer le rôle d'objet intermédiaire, c'est à dire un concept suffisamment plastique pour permettre à des représentations multiples d'y adhérer. Dans le contexte politique local particulier, il a au contraire suscité et renforcé toutes les peurs et les fantasmes puisque rien de palpable spatialement n'était disponible et légitime pour nourrir les situations de communication en éléments tangibles.

Si nous établissons un parallèle avec le modèle décisionnel de rationalité procédurale présenté dans la partie théorique, l'approche déployée ici est revenue à occulter les phases initiales du cycle pour rentrer directement dans la phase de négociation entre élus : la méthode de travail a été décidée unilatéralement puis rendue publique en la légitimant à maintes reprises au nom d'un « intérêt général » non négociable tellement il relèverait de l'évidence. Le constat initial d'une situation problème (ici, le sous-dimensionnement d'une métropole régionale face à des enjeux globaux ou l'inadéquation de son périmètre par rapport à l'aire urbaine) n'a pas été mis en débat.

La phase d'intelligence pour produire un diagnostic partagé sur un échelon élargi n'a pas eu lieu.

Les ressources en ingénierie territoriale des différentes intercommunalités n'ont pas été mobilisées dans une dynamique collective pour alimenter cette phase d'intelligence en produits médiatiques et les rendre accessible dans l'espace public. Il n'y a pas eu de moments d'échange et de dialogue pour réfléchir aux enjeux à cette échelle, ni de négociations pour les hiérarchiser. Enfin, des scénarii variés n'ont pas été envisagés pour organiser, aménager et gouverner un espace plus vaste que les périmètres actuels des intercommunalités. La solution était annoncée dès le départ et la démarche a consisté finalement à négocier avec les élus leurs conditions d'adhésion à ce projet et à remplacer l'apprentissage collectif par une campagne de communication et d'évaluation de l'opinion publique.

Enfin, la médiatisation à l'extrême de ce projet de rapprochement autour de la personnalité de Georges Frêche et de son équipe, comme l'illustrent les multiples déclarations dans l'espace public dont nous reprenons ci-dessous quelques extraits, a finalement découragé toute velléité d'intelligence territoriale où chaque territoire serait force de propositions :

« On va aller partout et, après, on fera un nouveau sondage. Dans un an et demi, j'irai voir le préfet et j'essaierai de m'entendre avec lui : là où j'aurai la majorité, je lui demanderai de faire l'union. Mais je ne passerai plus en force. Je l'ai fait et je me suis trompé. Maintenant, j'avance au coup par coup » (Midi Libre, 23 octobre 2008).

« Bon, la fusion avec Sète-Frontignan va avancer, j'ai fait la paix avec le maire de Frontignan D'abord, nous allons faire la fusion avec Mèze-Poussan. Je déjeune la semaine prochaine avec Piétrasanta. Et je pense qu'on pourra donner le top départ fin février. Quand on aura fini la fusion avec Mèze-Poussan, après on pourra s'occuper de Lunel, du pic Saint Loup, et de Sète » (Gazette de Montpellier, 22 janvier 2009).

« Avec Mèze, le rapprochement est proche. Il faut arriver à une grande aggro d'un million d'habitants, ça se fera d'ici quatre ou cinq ans. ... Il « la fait pour son successeur. Le jour où j'y arriverai, je m'en irai » (Hérault du Jour, 10 janvier 2009).

XIV.6.3.7. La question plus vaste d'une inter-territorialité de sens à l'échelle métropolitaine

Derrière cet échec se dessine en fait la question plus vaste de la place des territoires locaux dans l'espace métropolitain montpelliérain, une question jusque là occultée mais qui nous semble constituer le cœur du problème. Plutôt que l'absence de référendums organisés dans l'urgence ou de coalitions politiques momentanées suffisantes pour satisfaire aux conditions fixées par la loi pour emporter la fusion d'intercommunalités, ou encore de recherche d'un hypothétique périmètre optimal, la véritable faiblesse semble être l'absence de construction collective d'un projet métropolitain multipolaire et de sa gouvernance.

Un projet métropolitain évoqué mais non partagé

Comme le reconnaîtront plus tard des analystes du développement de la métropole montpelliéraine, la véritable cause de l'échec du rapprochement des intercommunalités depuis le début des années 2000 tient à l'absence de vision partagée du futur de la métropole, autrement dit l'inexistence d'un 3^{ème} niveau du métamodèle de territoire à l'échelle métropolitaine, vécu collectivement : « *La difficulté principale reste l'introduction dans la (ou les) structure(s) intercommunale(s) chapeautant l'aire métropolitaine d'une conscience territoriale. Cette conscience territoriale s'exprime notamment par un être ensemble commun, c'est à dire la détermination d'un projet de vie et de développement commun ... L'acquisition de cette conscience territoriale demeure indispensable à l'aménagement et au développement harmonieux de l'aire métropolitaine ... Contrairement au morcellement spatial, le fractionnement territorial est un obstacle majeur à la structuration de l'aire* » (Volle, Viala et al., 2010a, p.227).

Nous avons montré plus haut comment le projet-stratégie de la métropolisation montpelliéraine s'est résumé finalement aux quelques mots de compétition avec les grandes métropoles voisines. Mais il est finalement loin de constituer un horizon de sens partagé par les intercommunalités limitrophes de l'agglo de Montpellier qui permettrait un engagement collectif dans la durée. L'articulation entre les projets des territoires locaux et ce méta-projet métropolitain est resté jusqu'à présent un impensé autant analytique qu'identitaire. La coupure sémiotique entre les signifiants « grande aggro » ou « métropole régionale » exprimés verbalement et les référents qui restent invisibles pour la majorité des gens, et même pour la plupart des intercommunalités périphériques, empêche toute production de sens en dehors d'un cercle d'initiés.

L'absence d'une structure de réflexion et de dialogue interterritorial

Un signe révélateur du contexte politique particulier autour de Montpellier est l'absence d'agence d'urbanisme, contrairement à ce qui existe dans d'autres métropoles de taille similaire (Rennes, Nantes, Bordeaux, ...). Les fonctions classiques d'une agence d'urbanisme ont été internalisés

depuis le début au sein des services de la mairie de Montpellier puis de l'agglomération, au même titre que l'urbanisme plus opérationnel confié à la SERM (Société d'Équipement de la Région Montpelliéraine) pour mettre en œuvre le projet de ville (Arab, 2004). Cette configuration a permis une intégration maximale entre le pouvoir politique et les ressources en ingénierie territoriale pour opérationnaliser le projet de ville puis d'agglomération. Mais cette conception sur-territorialisée du pouvoir politique atteint ses propres limites dès qu'il s'agit de l'appliquer à l'espace métropolitain, qui déborde largement des périmètres contrôlés par le pouvoir politique montpelliérain. Pour l'élite technocratique et politique montpelliéraine qui a participé à l'épopée collective du développement de la ville, l'extension de ce système d'action à l'ensemble de l'aire urbaine, voire de l'espace métropolitain, lui apparaît comme une évidence puisqu'il ne s'agit finalement que du dernier échelon du projet énoncé depuis trente ans par Georges Frêche : « *faire de Montpellier une métropole qui compte à l'échelle européenne* ».

Mais cette évidence est loin d'avoir été appropriée et partagée par les territoires situés en périphérie. Toutes les intercommunalités périphériques se sont organisées pour constituer des pôles d'équilibre, ou des territoires défensifs, entre les villes principales de Montpellier au centre, Nîmes à l'est et Béziers à l'ouest. Le concept de métropole en réseau développé dans le Schéma Régional d'Aménagement n'a finalement pas été repris comme nouvelle ressource cognitive, politique et symbolique pour dépasser le blocage sur l'idée même de métropolisation, qui véhicule des représentations d'urbanisation massive, de perte des spécificités et des identités locales.

Dans un tel contexte, un organisme public tel qu'une agence d'urbanisme pourrait constituer un dispositif permanent d'expertise pluraliste et de médiation affranchi d'une relation de domination politique, et donc doté d'une expertise plus légitime et reconnue par l'ensemble des acteurs pour nourrir la réflexion métropolitaine et son articulation avec les territoires locaux. Un tel dispositif contribuerait essentiellement à alimenter le plan logique en éléments d'objectivation et d'analyse, notamment pour imaginer et accompagner une organisation multipolaire articulée avec les projets des différentes intercommunalités. Mais il représenterait aussi sur le plan identitaire un symbole d'une gouvernance métropolitaine partagée.

Pour prendre l'exemple à l'échelle plus modeste du territoire de Thau, c'est le rôle joué par le SMBT depuis 2005 pour fédérer les deux intercommunalités autour d'un socle de diagnostics partagés et d'un projet commun.

L'enjeu de la gouvernance territoriale

La question du changement de mode de gouvernance revient de plus en plus fréquemment dans les cercles montpelliérains des spécialistes du développement territorial. Il s'agirait d'après eux d'arriver

à passer d'un leadership « *transformationnel* », caractérisé par un bousclement permanent des arrangements sociaux, économiques et politiques, véritable marque de fabrique du développement récent de la ville de Montpellier sous l'impulsion de Georges Frêche, en un leadership « *transactionnel* » qui « *s'appuie sur la coordination d'équipes et de groupes d'intérêts pluriels et sur l'art de l'échange politique, de la négociation* » (Volle, Viala et al., 2010a, p.236). Mais ceci supposerait un profond changement de pratiques dans l'espace politique local relevant d'un apprentissage de deuxième niveau : « *Ces changements d'ère ne sont pas que le fruit des mutations physiques ou socio-économiques de l'espace métropolitain. On aura compris que s'y engagent aussi la personnalité des leaders urbains et la promotion d'un style de gouvernement* » (ibid, p.237). Ils considèrent que « *la perspective métropolitaine est d'autant plus cruciale aujourd'hui qu'elle ne fut pas inscrite dans la tradition languedocienne, pour avoir été, depuis longtemps, ... un horizon rarement évoqué, souvent repoussé, longtemps jugée inaccessible ... ou inutile* » (ibid, p.240).

XIV.7. Synthèse du chapitre XIV

L'application du modèle de territoire et de la spirale de l'auto-organisation, dérivés du métamodèle de Schwarz, nous permet dans cette partie de retracer la trajectoire du territoire de Thau en analysant l'évolution du contenu et des interdépendances entre les plans physique, logique et existentiel. La modélisation du territoire comme un système complexe ouvert sur l'environnement externe nous a incité à observer le territoire de Thau à la fois dans ses propres dynamiques internes, mais aussi dans ses interactions avec l'extérieur, souhaitées ou subies.

Une approche socio-historique met en évidence les signes identitaires marqueurs d'une territorialité autour de l'eau, avec la lagune et ses métiers traditionnels comme éléments fédérateurs emblématiques, générateurs dans le plan physique d'interdépendances biogéographiques et socio-économiques multiples.

Dans les années 1980 et 1990, la multiplication de phases d'aléas liées à des crises lagunaires dans le plan physique impose une approche intercommunale pour la gestion de la lagune, synonyme dans le plan logique d'opérations d'objectivation et d'apprentissages collectifs à des fins de connaissance et de régulation des usages. Les communes de Thau avaient déjà initié dès le milieu des années 1980 une coopération intercommunale, portée par une structure associative. Les premières interventions lourdes sur la lagune, entre 1990 et 2000 (Schéma de Mise en Valeur de la Mer comme outil de zonage des usages du sol à quinze ans, premier contrat de lagune pour intervenir massivement sur l'assainissement) resteront pourtant impulsées et placées sous l'autorité de l'Etat qui détient encore le monopole de l'expertise.

A la fin des années 1990, l'Etat et l'Agence de l'Eau tentent sans succès d'enrôler fortement les communes dans la gestion du deuxième contrat de lagune. Ces dernières obtiennent de se limiter à une structure associative, plus légère, chargée principalement de créer un observatoire pour la mutualisation des signes. La fin des années 1990 et début des années 2000 correspondent à une phase d'affaiblissement des dynamiques intercommunales. L'éclatement du périmètre de coopération en trois nouvelles intercommunalités au début des années 2000 et l'abandon d'un projet de pays à la fin 2003 réduit le potentiel d'autonomisation du territoire. La structure associative chargée de l'observatoire n'arrive pas à s'imposer et sera finalement dissoute. Les Distic et produits médiatiques de ces expériences de coopérations intercommunales disparaissent de l'espace public numérique, effaçant dans le plan logique toute trace de cette période du territoire.

Les crises lagunaires et la recomposition des coopérations intercommunales freinent l'émergence de signes partagés, vecteurs d'auto-référence et d'identité collective dans le plan existentiel.

Le territoire traverse une nouvelle phase d'intenses turbulences de 2003 à 2005, toujours liée à la lagune. Une crise lagunaire majeure survient dans le plan physique et se combine avec un durcissement de la réglementation européenne sur la qualité de l'eau dans le plan logique, conduisant l'Etat à imposer un classement de l'étang en B, vécu et dénoncé comme une sanction. L'intense médiatisation de ces événements exacerbe dans le plan existentiel l'image d'un territoire et d'une nature en crise. De cette phase d'aléas va naître un nouveau cycle basé sur une évolution de type 2 dans la spirale d'auto-organisation et résultant d'un apprentissage de troisième niveau face à l'inefficacité de l'organisation précédente. Une nouvelle organisation est mise en place : le SMBT, une cellule d'ingénierie territoriale commune aux deux intercommunalités du bassin versant de la lagune, est finalement créée pour étendre dans le plan logique les capacités d'observation, de développement des connaissances et d'apprentissages collectifs. Elle est chargée d'élaborer de manière coordonnée un ensemble de documents de planification permettant de relier la gestion de l'eau (Sage, volet maritime), de la nature (Natura 2000) et de l'urbanisme (Scot) à l'échelle fonctionnelle du bassin versant prolongé en mer. Elle coordonne aussi la réalisation des actions du troisième contrat de lagune portant à la fois sur le plan physique et sur le plan logique (observatoire). Cet ensemble contribue à une complexification du territoire, non seulement dans son organisation mais aussi dans ses capacités dans le plan logique à formaliser et à planifier la future gestion de sa propre complexité, en explorant des objets et des interdépendances jusque-là ignorés. Il favorise aussi une mise en cohérence sémiotique entre le plan physique et le plan logique. Le territoire dispose désormais des moyens pour formaliser de manière plus systémique les phénomènes qui se produisent dans le plan physique, puis pour médiatiser dans l'espace public et dans d'autres scènes plus réduites ces représentations d'une réalité complexe.

La période de 2005 et 2011 constitue pour le territoire un moment de mobilisation et d'extension du réseau d'acteurs pour faire émerger une vision partagée du futur, à travers l'élaboration simultanée et coordonnée de documents de planification. Le SMBT a joué durant cette phase un rôle clé de médiation et de traduction, entre des approches verticales et sectorielles imposées par l'Etat et l'Europe pour mettre en œuvre des politiques publiques, et une approche locale horizontale en favorisant des apprentissages collectifs liés à ces instruments, mais aussi aux aspirations endogènes du territoire. Il a également permis, dans un contexte d'affaiblissement de l'Etat lié à la réforme de ses services, de renforcer dans le plan logique l'autonomie du territoire en matière de capacités d'auto-observation et d'expertise. De nouveaux relais intermédiaires (réseau d'associations d'éducation à l'environnement, animateurs territoriaux, bureaux d'étude) ont contribué à propager et à traduire les apprentissages intercommunaux dans des scènes plus locales (agendas 21, scolaires, événements festifs). Dans les communautés professionnelles et scientifiques du développement territorial et de la gestion de l'eau, l'image de Thau dans le plan existentiel bascule progressivement d'un territoire en

crise à un territoire pilote, qui expérimente de nouvelles formes de gouvernance et une approche intégrée de l'action publique.

Mais le contexte extérieur au territoire de Thau a également énormément pesé sur sa trajectoire durant la dernière décennie. La loi Chevènement de 1999 sur l'intercommunalité institutionnelle bouleverse en effet les formes de coopération intercommunales en place et génère de nouvelles stratégies de leadership politique à cet échelon territorial. Des tentatives d'origines endogène et exogène seront menées en 2005 et 2009, chaque fois sans succès, pour rapprocher le territoire de Thau avec l'agglomération de Montpellier à l'est, et dans une moindre mesure, avec celle d'Agde à l'ouest. L'analyse de ces tentatives et de leurs productions médiatiques met en évidence une culture politique locale peu favorable à des médiations et des coopérations entre structures intercommunales. L'action publique s'envisage essentiellement selon un modèle d'exercice du pouvoir politique qualifié de « leadership de fief », à l'intérieur d'un périmètre géographique sous contrôle. Les jeux d'acteurs locaux ne peuvent aussi se comprendre qu'en intégrant en arrière plan une configuration politique plus vaste, faite de luttes entre les grandes institutions politico-administratives (région, département, ville et agglo de Montpellier), avec des coalitions changeantes au cours du temps.

Le concept de « projet de territoire » est abondamment mobilisé durant ces périodes, comme ressource cognitive, politique et discursive. Dans le cas de l'agglomération de Montpellier, le projet invoqué depuis plusieurs années reste au niveau d'un projet-souhait, celui d'une grande agglomération capable de rivaliser avec Marseille, Lyon, Toulouse ou Barcelone, se référant ainsi au paradigme de l'économie mondialisée et de la compétition territoriale. Ce projet ne se traduit cependant pas dans le plan logique par une expression claire de sa matérialisation, faute d'une ingénierie légitime pour traduire cette intention en propositions de projet-programme, en représentations spatiales, et alimenter ainsi les négociations politiques et le débat public sur une base objectivée. Au niveau de Thau, la première tentative de fusion avec Montpellier en 2005 repose sur un projet-intention bâti uniquement à l'échelle de Sète, les intercommunalités de Thau étant encore trop jeunes pour permettre aux communes membres de disposer d'une vision partagée de l'avenir du territoire. Lors de la deuxième tentative en 2009, l'agglomération de Montpellier propose de transformer son projet-souhait de grande agglo en un projet-programme qu'elle propose de co-construire avec les intercommunalités voisines, dont prioritairement celles de Thau. Entre-temps, un exercice de prospective régionale avait permis de faire émerger le concept de métropole en réseau, faite de plusieurs pôles, concept finalement non repris dans ces tentatives de rapprochement. Dans les faits, l'approche déployée se révèle être essentiellement une stratégie de marketing territorial à visée performative, destinée à créer chez les intercommunalités périphériques de Montpellier un sentiment d'adhésion à une entité plus vaste, ou du moins à le laisser croire dans l'espace public

tellement la coupure sémiotique est forte entre les signifiants et leurs référents. Cette stratégie tente de fabriquer par une campagne de publicité l'image d'une territorialité partagée à l'échelle de la grande agglo. Elle vise aussi à révéler dans l'espace public, par des sondages et des opérations de médiatisation des résultats, l'existence d'une opinion publique qui serait majoritairement favorable à ce projet. Enfin, elle se sert de l'image de modernité écologique véhiculée par le tramway pour chercher à étendre le réseau vers le nord du territoire de Thau en contrepartie d'une fusion des intercommunalités.

Sur Thau, plusieurs « projets de territoire » imbriqués, de type projet-intention, émergent dans l'espace public à partir de 2009, en partie en réaction aux tentatives de fusion et en lien avec des luttes de leadership politique. Le processus technocratique du Scot aboutit dans le plan logique à la production d'un projet de territoire validé par l'ensemble des maires du territoire. Ce projet repose sur un modèle de développement où l'économie et la qualité environnementale sont étroitement liées. Il suppose d'encadrer la croissance démographique en fonction de la sensibilité environnementale du territoire en concentrant l'urbanisation à venir dans un futur cœur d'agglomération. De son côté, l'agglomération du sud du territoire mobilise de manière tactique le concept de « projet de territoire », en fait son « projet d'agglomération » au sens réglementaire, à la fois pour retarder les négociations avec Montpellier et pour consolider un nouveau leadership politique sur le périmètre de l'agglomération. Enfin, l'intercommunalité du Nord produit son propre projet à la fin 2009, essentiellement comme instrument de médiation locale pour restaurer un leadership politique fortement affaibli après l'échec de la fusion avec Montpellier.

Ce foisonnement de « projets de territoire » génère en 2010 une véritable cacophonie médiatique. Il empêche un portage politique commun dans le plan existentiel qui permettrait d'établir de manière symbolique un même « horizon d'attente ». Pourtant, l'analyse fine du contenu des trois projets sur Thau révèle une convergence de valeurs et de grandes orientations pour un modèle de développement axé, dans les trois plans du métamodèle de territoire, sur la valorisation de la qualité environnementale.

Derrière ces échecs de rapprochement des intercommunalités se dessine en creux la question plus vaste et plus fondamentale de la place des territoires locaux dans l'espace métropolitain montpelliérain. Le métamodèle de territoire et le modèle de rationalité procédurale de l'action publique constituent deux outils analytiques pertinents pour tenter de comprendre les échecs récurrents d'émergence d'une grande agglo, au cœur de l'organisation de l'espace métropolitain. Si l'intention est régulièrement évoquée et rappelée dans l'espace médiatique, elle convoque surtout des signes externes, tels la mondialisation ou les noms de grandes métropoles concurrentes. Cette vision, exprimée et connue de tous, ne fait pas pourtant pas sens à l'intérieur même du système, car elle n'est pas complétée par un travail d'objectivation dans le plan logique qui permettrait de relier

cette vision avec son référent dans le plan physique. La clôture sémiotique n'opère pas. Une analyse comparative entre Thau et Montpellier révèle de plus des écarts dans les référentiels de valeurs et les rapports à la nature qui sous-tendent les modèles de développement à l'œuvre ou envisagés par ces deux territoires. Du point de vue du modèle procédural de décision, l'approche déployée depuis dix années a occulté les phases initiales d'organisation et d'intelligence pour passer directement à la phase de négociation, ceci dans un contexte d'asymétrie informationnelle et symbolique entre l'agglomération montpelliéraine et les intercommunalités périphériques. Sans chercher à minimiser le poids de la culture politique locale, il semble donc que l'échec résulte avant tout de la faiblesse de l'action collective dans le plan logique. Il manque une structure d'ingénierie et de médiation trans-territoriale, affranchie de toute domination politique déséquilibrée, qui serait capable de nourrir la réflexion métropolitaine et son articulation avec les territoires locaux à l'aide d'une expertise reconnue par tous comme légitime.

Discussion et conclusion

A l'heure d'une société marquée par les technologies de l'information, les territoires intercommunaux prennent de l'importance tout en étant soumis de plus en plus à des formes de rationalisation de l'action publique dictées par le haut et basées sur les paradigmes de l'économie mondialisée et du développement durable. Notre recherche a visé à étudier comment, dans un tel contexte, les territoires intercommunaux peuvent promouvoir un développement endogène qui fasse sens pour les acteurs locaux. Pour ce faire, nous nous sommes inscrits dans le champ des sciences de l'information et de la communication en mobilisant le concept d'intelligence territoriale qui correspond à une approche informationnelle et communicationnelle du développement territorial (Bertacchini, Gramaccia et al., 2007). Nous avons adopté une démarche de recherche-intervention (cf. § IV.1 p.26) déployée sur une étude de cas (Yin, 2003), celle du territoire de Thau.

Dans cette conclusion, nous allons tout d'abord revenir sur les apports de notre recherche par rapport aux hypothèses formulées. Nous aborderons ensuite les limites de ce travail au niveau théorique et méthodologique. Nous terminerons enfin par les perspectives ouvertes, à la fois pour la poursuite des recherches sur notre terrain d'étude, et plus largement en termes de nouvelles questions de recherche en lien avec les sciences de l'information et de la communication.

XV. Apports de la recherche

XV.1. Retour sur les hypothèses et discussion

Nous avons formulé un corps d'hypothèses dans le champ de l'intelligence territoriale, en les centrant sur l'articulation entre l'action publique territoriale descendante et l'action collective au service d'un développement territorial endogène.

Notre première hypothèse est que les territoires locaux, qui constituent l'échelon d'opérationnalisation des politiques publiques descendantes guidées par les grands paradigmes mondiaux, sont d'autant plus à même de s'affirmer qu'ils sont capables de développer des processus endogènes d'intelligence territoriale.

L'analyse que nous faisons dans la partie théorique montre la tension croissante entre un modèle managérial de l'action publique par la performance (cf. § VII.1.5 p.137), en pleine expansion, qui constitue une forme de recentralisation, et un modèle plus participatif favorable à l'engagement local

et à la médiation territoriale (§ VII.5). Le modèle du *Nouveau Management Public*, basé sur la quantification et la publicisation de la performance publique, entraîne une fragmentation de l'action publique et une individualisation des métiers, au détriment d'une approche systémique, réflexive et pluraliste des problèmes à traiter. Ces orientations touchent pour le moment principalement les services de l'Etat, fortement affaiblis à l'échelon départemental par la réforme des politiques publiques, comme le montrent notre analyse bibliographique, mais aussi les observations et témoignages que nous avons recueillis sur l'étude de cas. Nous avons montré aussi la complexification des politiques publiques, liée à la fois à la resectorisation qui fragmente et multiplie les procédures et les obligations informationnelles de *reporting* (rapports, indicateurs quantitatifs) (Le Moëne, 2004; Piponnier, 2010), mais aussi à leur « écologisation » qui amène à prendre en compte de nouveaux objets et rapports à la nature jusque-là ignorés (Mélard, 2008). Le travail d'intégration et d'orientation vers une approche systémique de la complexité (Morin, 1990) n'est pour le moment pas assumé par l'Europe ou l'Etat et est ainsi reporté sur les échelons locaux. Un tel contexte ne facilite bien évidemment pas la tâche des territoires locaux qui doivent tout d'abord rentrer dans les cadres verticaux et sectoriels imposés par les politiques publiques pour pouvoir émarger à des crédits extérieurs, d'autant que la crise économique réduit considérablement leurs marges de manœuvre financière. Déployer dans ces conditions un processus d'intelligence territoriale suppose de se doter d'une structure d'ingénierie performante à l'échelle intercommunale, en appui resserré aux élus, de plus en plus submergés par la complexité des normes externes, et aux acteurs locaux pour les organiser en réseaux (Bertacchini et Quoniam, 2004; Pelissier et Pybourdin, 2009). Ce type de structure doit être capable non seulement de répondre aux exigences des différentes procédures technico-administratives descendantes, mais aussi d'accompagner le réseau d'acteurs locaux dans l'émergence et l'autonomisation du territoire intercommunal, tout en opérant des opérations de traduction et de médiation entre les deux mouvements, descendant et vertical d'un côté, endogène et transversal de l'autre. La métaphore de l'orgue nous semble bien illustrer la forme que doit prendre l'intelligence territoriale dans ce contexte actuel de l'action publique. L'analogie est forte avec le développement d'un processus d'intelligence économique dans les entreprises pour lequel certains auteurs recommandent de rajouter à l'organisation verticale par service une approche horizontale par projet en la dotant de capacités de veille (Bulinge, 2002; Bertacchini et Cadel, 2005; Perbal, Vergnol et al., 2009; Quoniam et Lucien, 2009).

Sur le territoire de Thau, ce travail de traduction et de médiation est joué par le SMBT, une structure imposée pourtant au départ plus par l'Etat et l'Agence que par la volonté des collectivités locales. L'observation de la période de planification entre 2005 et 2011 montre toutefois les difficultés de la tâche pour intégrer localement des politiques sectorielles et faire le lien avec des projets ascendants ayant du sens. Notre recherche montre aussi toute l'importance de relais, dans l'espace physique et

dans l'espace numérique (Perrin, 2010), pour propager et démultiplier dans des scènes plus locales les connaissances et les orientations prises à l'échelle intercommunale.

Nous avons aussi formulé comme sous-hypothèse que la disparition progressive des intercommunalités telles que les pays, porteuses de projets formalisés dans une charte, au profit d'intercommunalités institutionnelles (communautés de communes, d'agglomération ou urbaine) pouvait entraîner une confusion sur la notion même de projet (Tilman, 2004), avec une dérive technocratique vers l'élaboration de documents de planification détachés de tout projet politique partagé. De nombreux auteurs ont pourtant insisté sur l'importance du projet de territoire comme vecteur d'identité, de territorialité et de dynamiques collectives (Bratosin, 2003; Bertacchini et Quoniam, 2004; Panico et Poulle, 2005; de La Guéronnière et Le Bras, 2009).

Dans la partie théorique, l'analyse que nous faisons du concept de projet (cf. § VII.3 p.171) confirme toute l'ambiguïté qui l'entoure malgré sa généralisation dans les politiques publiques. Nous nous appuyons sur une typologie existante (Tilman, 2004) pour clarifier ce concept, en distinguant en particulier le projet-intention du projet-réalisation, et au sein du projet-intention, les projets souhait, visée/stratégie et programme. L'étude de cas sur Thau se révèle particulièrement révélatrice, à la fois de l'importance du concept de « projet de territoire » comme ressource cognitive, symbolique et politique, mais aussi de la confusion à organiser qui résulte de ces utilisations multiples.

La deuxième hypothèse porte sur la pertinence du concept de dispositif socio-technique d'information et de communication (Distic) développé par le laboratoire I3m pour appréhender de manière unifiée la dimension informationnelle et communicationnelle d'un processus de développement territorial basé sur la concertation.

Le développement que nous faisons du concept de dispositif dans la partie théorique (cf. § VIII.5.2 p.230) à partir de plusieurs travaux (Jacquinot-Delaunay et Monnoyer, 1999b; Meunier et Peraya, 2010) montre son intérêt opératoire et analytique pour appréhender les phénomènes informationnels et communicationnels par rapport à d'autres concepts plus formels, comme par exemple celui de « système d'information » (Roux, 2004). Fait d'un agencement de pièces hétérogènes, humaines et non humaines, qui cadre ou encourage certains types de communication plus qu'il ne les impose (Vacher, 2004), le dispositif apparaît adapté aux paradigmes constructiviste et systémique qui fondent l'émergence d'un territoire vu comme un système complexe, ouvert et dynamique (Venturini et Bertacchini, 2007). Représenter le Distic sous la forme de trois composantes hybrides (zone de production, produit médiatique et accompagnement, zone de réception), mélangeant chacune le technique et l'humain, permet de s'extraire d'une vision essentialiste et déterministe des TIC pour prendre conscience des différentes formes de médiation qui peuvent opérer au sein d'un Distic. Ce concept peut aider les équipes en charge de processus d'intelligence territoriale à concevoir des dispositifs en fonction des types d'interactions socio-techniques qu'ils souhaitent encourager.

Certains dispositifs facilitent par exemple les opérations de décentration, de prise de recul, alors que d'autres au contraire amènent au rassemblement, à la fusion au sein d'une même communauté (Meunier et Peraya, 2010). Il permet aussi aux organisateurs de sortir du modèle communicationnel du code, dominant dans notre société, et d'accepter que des significations et des usages imprévus ou détournés soient finalement développés dans la zone de réception (Wolton, 1997). Enfin, le méta-concept de DisticT sert à représenter le réseau des Distic, pérennes ou éphémères, mis en œuvre à l'échelle d'un processus de développement territorial, et les interactions qu'ils entretiennent pour faire circuler les informations et opérer des médiations au sein des réseaux d'acteurs.

L'analyse des Distic sur le territoire de Thau (cf. § X.4.1 p.320 et § XIII.3 p.400) montre par exemple comment des Distic pérennes comme les observatoires peuvent, suivant leur succès ou leur échec, renforcer ou au contraire affaiblir la légitimité et l'autorité de la structure porteuse ainsi que les capacités d'auto-observation et le degré d'autonomisation d'un territoire.

La troisième et dernière hypothèse porte sur le potentiel de médiation de la dimension géographique au sein des réseaux d'acteurs territoriaux, de plus en plus nombreux et hétérogènes.

En nous appuyant sur le paradigme constructiviste qui postule que les humains reconstruisent la réalité dans l'intersubjectivité, nous développons dans la partie théorique le concept de représentation, et plus particulièrement celui de représentation spatiale (Maurel, 2001), en distinguant les représentations internes, ou mentales, et les représentations externes, qui constituent des produits médiatiques communicables (cf. § VI.3.2 p.66). Nous montrons les cadres psychosocio-cognitifs à l'œuvre dans la construction des représentations mentales ainsi que la diversité des représentations spatiales externes. En nous basant sur des modèles sémiotiques, en particulier le modèle triadique de Peirce (Deledalle, 1978), et une analyse bibliographique, nous mettons ensuite en évidence la nature polysémiotique des représentations spatiales et leurs pouvoirs dans les processus communicationnels (cf. § VI.3.3.3 p.84), en distinguant en particulier parmi les propriétés intrinsèques aux représentations le paramètre du degré d'abstraction (cf. § VI.3.3.3.2 p.92). Nous établissons aussi une catégorisation des fonctionnalités potentielles des représentations spatiales dans les Distic dédiés au développement territorial (cf. § IX.2.1.1 p.299) en les regroupant en 6 grands registres : analytique, cognitif, créatif, relationnel, décisionnel et opérationnel. replaçant ensuite par rapport aux différentes phases du modèle décisionnel de la rationalité procédurale (§ VIII.6.3.1.), et aux enjeux d'élargissement et d'approfondissement de la participation des acteurs (§ VIII.5).

L'analyse de treize guides méthodologiques sur la concertation territoriale montre qu'au delà des fonctionnalités analytiques et cognitives classiques de la carte, les autres fonctionnalités et les autres représentations spatiales identifiées dans notre catégorisation restent des impensés méthodologiques dans les pratiques d'ingénierie territoriale en France (cf. § IX.3 p.306).

Nous illustrons quelques unes de ces nouvelles fonctionnalités en décrivant des situations d'usage de représentations spatiales dans des Distic sur le territoire de Thau (cf. § X.5 p.324). Leur potentiel de médiation est mis en évidence, comme par exemple le cas de maquettes physiques en 3D (cf. § X.5.3 p.351) qui jouent le rôle d'objet frontière (cf. § VIII.5.3.1 p.245) pour articuler le monde technique de la planification territoriale avec les mondes vécus des habitants (cf. § VI.4.2.3.2 p.115).

Pour tester nos **sous-hypothèses 3.1. et 3.2.** sur la place que peuvent prendre les savoirs locaux dans la décision territoriale, nous développons tout d'abord dans la partie théorique une analyse de la diversité des formes de savoirs et les mutations actuelles du modèle de l'expertise (cf. § VIII.6.2 p.256). Nous détaillons les types de savoirs locaux (cf. § VIII.6.2.3 p.262) à partir de la grille de Sintomer (2008) en insistant sur les savoirs éco-systémiques détenus par certaines catégories d'acteurs, capables d'interpréter les signes disséminés dans la nature, selon une conception écologique de l'information proposée par Gibson (1979) (cf. § VIII.6.1.2.2 p.253). Accéder à ces savoirs tacites (Nonaka et Takeuchi, 1995) et les insérer dans l'organisation collective territoriale suppose de les extérioriser sous la forme de représentations comme le montrent des théories de l'apprentissage (cf. § VIII.6.3.2 p.273). La cartographie participative d'espaces à valeur environnementale dans le territoire de Thau (cf. § X.5.4.2 p.365) démontre la faisabilité de la démarche dans un contexte français, tout en soulignant l'importance d'une épreuve intermédiaire pour arriver à un accord sur les catégories d'objectivation de la réalité. L'expérience de cartographie des herbiers de la lagune de Thau par les pêcheurs et les plongeurs locaux (cf. § X.5.4.3 p.368) confirme la valorisation possible de ces savoirs et de ces compétences endogènes dans des procédures très normatives et des routines professionnelles dominées par une conception traditionnelle de l'expertise. Les épreuves internes et externes de validation et de légitimation de ces savoirs tacites nécessitent des protocoles précis de recueil mais aussi l'intervention de médiateurs. Plus largement, ces dispositifs d'objectivation des savoirs locaux renforcent l'engagement des acteurs et accroissent les capacités endogènes d'auto-observation du territoire.

La sous-hypothèse 3.3. porte sur le potentiel des représentation spatiales pour formaliser des aspects méconnus de la réalité, puis se propager dans l'espace public afin de faire émerger de nouveaux objets de pensée et de gestion.

Nous avons développé ce point en détaillant le processus d'objectivation (Desrosières, 2000) de l'étalement urbain sur le territoire de Thau (cf. § X.5.2 p.326). Après un travail de quantification par une mise en mots (les postes de nomenclature), en nombres et en variables (la base de données spatio-temporelle), en modèles (indicateurs et simulation 2020) et en cartes (atlas de l'étalement urbain), ces représentations polysémotiques circulent ensuite dans différents Distic dans l'espace physique (exposition itinérante du Scot, réunions publiques, séminaires techniques ou scientifiques, salles de classe, ...) et dans l'espace numérique (blogs locaux, sites techniques, ...). Elles sont

complétées par d'autres produits médiatiques pour faciliter les apprentissages (jeu de l'urbaniste, maquette en 3D comme écran de projection, ...) et font parfois l'objet de traduction sous d'autres formes sémiotiques (cas de mises en récits). Nous montrons à travers cet exemple comment un aspect de la réalité, dont la prise en compte est imposée au départ par une réglementation externe, devient progressivement un phénomène quantifié, objectivé, signifiant, puis mis en débat dans des lieux multiples, et enfin mis à l'agenda politique local en figurant comme objectif stratégique dans le projet de territoire. Ce travail d'objectivation sert aussi à habilitier les institutions qui le produisent à agir sur le phénomène concerné, à légitimer leur intervention pour réguler le phénomène et les activités qui l'influencent.

XV.2. Apports méthodologiques

Parmi les travaux en sciences de l'information et de la communication déjà menés dans le champ de l'intelligence territoriale depuis une dizaine d'années, l'apport de cette recherche tient essentiellement dans l'originalité de la problématique abordée.

D'une part, elle ne se limite pas à étudier des processus de développement territorial purement endogènes mais plutôt une approche hybride, à la croisée entre politiques publiques territoriales imposées par le haut et projet politique construit sur la base des aspirations locales. Nous montrons alors que l'intelligence territoriale, dans un tel contexte, revient à chercher à articuler les deux dimensions par des opérations d'information, de médiation et de traduction multiples. Même si les effets du *Nouveau Management Public* ne se font pas encore trop ressentir dans les territoires locaux, l'analyse bibliographique que nous avons menée et les entretiens réalisés au sein des services déconcentrés de l'Etat, contribuent à anticiper les difficultés supplémentaires que ce type de gouvernement par la quantification de la performance (Foucault, 2004; Epstein, 2005) posera à l'avenir pour déployer des processus d'intelligence territoriale. Nous montrons dans cette thèse que la question de la concertation territoriale concerne certes les citoyens ordinaires, mais aussi et avant tout les acteurs classiques de la décision territoriale (élus, techniciens) et les groupes socio-professionnels et associatifs directement concernés du fait de leurs activités. Des marges de progrès existent pour réorienter l'action collective vers des formes de gouvernance adaptées au déploiement d'une intelligence territoriale.

D'autre part, notre recherche a approfondi la question de la place des représentations spatiales du point de vue de l'intelligence territoriale, une problématique jusque-là non traitée sous l'angle des sciences de l'information et de la communication. Ceci nous a amené à développer la dimension sémiotique des représentations spatiales, y compris sous l'angle de la pragmatique, en dépassant le modèle monosémique de la graphique de Bertin. Une telle approche permet de s'extraire du modèle

télégraphique du code (Shannon et Weaver, 1949) pour aborder la question de l'émergence du sens entre des sujets réflexifs pris dans toute leur intersubjectivité. Nous avons aussi revisité le concept de dispositif, et plus particulièrement celui de dispositif socio-technique informationnel et communicationnel (Distic), pour approfondir les types de médiations opérées, notamment celles à l'articulation entre médiation sociale et médiation sémio-cognitive. Nous pensons que ce type d'approche ouvre un nouveau champ de questionnement pour la recherche (celui de la dimension informationnelle et communicationnelle des représentations spatiales), mais qu'il apporte aussi des réponses analytiques et opératoires aux professionnels de la médiation territoriale pour élargir et approfondir l'engagement des acteurs dans un processus de développement endogène des territoires. Les cas décrits sur le territoire de Thau peuvent servir de sources d'inspiration pour étudier d'autres situations de communication ou pour être reproduits sur d'autres territoires. L'exemple de la cartographie de l'étalement urbain (cf. § X.5.2 p.326) permet de comprendre comme un processus d'objectivation d'un pan encore méconnu de la réalité se déploie progressivement pour arriver à un nouvel objet de gestion qui fédère un réseau d'acteurs. Nous avons aussi démontré la faisabilité et la pertinence des maquettes physiques en 3D dans le contexte technico-administratif français, un produit médiatique qui peut être facilement ré-exploité sur d'autres territoires (cf. § X.5.3 p.351).

Un autre apport original de cette recherche, lié à la question des représentations spatiales, a porté sur la valorisation des savoirs locaux. Nous avons souligné dès le départ l'intérêt de se soucier dans les processus d'intelligence territoriale des choses de la nature et de leur interaction avec l'homme, du fait d'une écologisation croissante des politiques publiques en réponse aux bouleversements environnementaux (Mélard, 2008). Nous avons alors défendu l'idée d'une approche écologique de l'information (Gibson, 1979) en la considérant comme des signes latents disséminés dans la nature, en attente d'interprétants humains, pour reprendre la sémiotique de Peirce. Cette approche permet alors de valoriser et de renforcer l'engagement territorial des acteurs capables de percevoir ces signes, soit en recueillant ces formes de savoir pour enrichir le patrimoine de connaissances du territoire, soit en mobilisant ces compétences dans un travail d'observation et de surveillance de la nature en lien avec le projet de territoire. Nous sommes bien ici au cœur du processus d'intelligence territoriale qui consiste à repérer les compétences latentes puis disponibles, à faire en sorte que les acteurs identifiés accordent du crédit aux informations qu'ils échangent en démontrant la plus-value apportée, puis à les mettre en réseau pour permettre le transfert de ces compétences au service du projet de territoire et pour en constituer le *capital formel* (Bertacchini, 2004b). Les exemples que nous donnons, en particulier celui de la cartographie des herbiers par les pêcheurs et les plongeurs, démontrent la faisabilité de ce type d'approche tout en soulignant les épreuves à franchir pour que ces formes de savoirs ou de compétences soient reconnues. Ce type de changement au sein d'un territoire relève d'un apprentissage de troisième niveau (Bateson, 1972), celui où les cadres

d'apprentissage eux-mêmes sont réinterrogés pour trouver des alternatives ou des compléments au modèle dominant de l'expertise technocratique.

Un dernier apport de la thèse porte sur l'approche systémique et constructiviste du territoire. L'application du métamodèle de Schwarz (Schwarz, 1992) au territoire a déjà été explorée par d'autres chercheurs dans le champ des sciences de l'information et de la communication et dans d'autres domaines. Mais l'originalité de notre recherche a été de l'appliquer à grande échelle au territoire de Thau pour retracer sa trajectoire sur les vingt dernières années, montrant ainsi la pertinence de ce métamodèle pour appréhender de manière holistique un territoire dans différentes dimensions de sa complexité, y compris dans ses interactions avec l'extérieur.

XVI. Limites de la recherche

Les limites de cette recherche sont multiples, mais peuvent se regrouper en deux grandes catégories.

Les limites liées à une posture constructiviste et compréhensive sur une étude de cas

Le premier groupe de limites provient de la nature même de la posture épistémologique adoptée pour mener la recherche (cf. § III p.16). Nous avons souhaité aborder le territoire comme un système complexe et dynamique, ouvert sur l'extérieur. Ceci nous a amené à explorer de nombreuses dimensions, internes ou externes, que nous avons jugé pertinentes de prendre en compte dans le contexte actuel du développement territorial. Même si nous n'avons pas présenté toutes ces dimensions dans le rendu de cette thèse, elles restent toutefois multiples. Le métamodèle de territoire nous a permis de les relier dans une approche compréhensive et constructiviste (Mucchielli et Noy, 2005), en nourrissant notre réflexion sur cet agencement d'éléments du métamodèle à partir d'apports théoriques dans la littérature des sciences de l'information et de la communication et d'autres champs disciplinaires (géographie, sciences politiques, la psychologie environnementale, ...), ainsi que de nos observations sur le terrain dans une logique inductive.

Ce modèle d'appréhension du territoire dans lequel nous avons inséré les concepts de Distic, de représentations spatiales, de savoirs et d'apprentissage, de sens, de gouvernance, ne constitue pas un modèle validé expérimentalement, reproductible ailleurs et tout le temps. Il reste éminemment contextualisé dans l'espace et dans le temps, d'autant que le territoire de Thau reste très particulier et s'insère dans un contexte local marqué par une culture politique elle-même spécifique. Les résultats que nous en tirons, notamment les fonctionnalités des représentations spatiales dans les Distic, ne doivent donc pas être pris comme des lois générales, mais plutôt comme des sources d'inspiration. Pour être exploitable ailleurs, ce modèle peut être repris à travers ses éléments génériques, des formes de méta-éléments, mais qui doivent ensuite être instanciés, adaptés,

complétés à partir des spécificités de la nouvelle situation étudiée. C'est l'essence même d'une approche constructiviste mais c'est aussi ce qui peut apparaître comme une limite.

Nous avons choisi de nous restreindre à un seul terrain d'étude car nous estimions ne pas pouvoir matériellement suivre plusieurs terrains avec le même niveau de détail et d'investissement. Nous souhaitions également pouvoir introduire des innovations méthodologiques et techniques, ce qui supposait de notre part un investissement long pour arriver à tisser des relations de confiance suffisamment fortes avec les acteurs en mesure de décider des modalités de l'action collective. Nous pensons a posteriori que ce choix était pertinent.

Pour généraliser certains de nos résultats, nous pensons qu'il faudrait compléter cette première recherche non pas par une démarche équivalente sur un autre territoire, mais plutôt par un changement radical de démarche méthodologique. Une approche par enquête quantitative sur l'ensemble des Scot et des pays (261 Scot et 371 pays étaient recensés en France au 1^{er} janvier 2008) permettrait par exemple de dresser un premier panorama des expériences et des pratiques chez les professionnels du développement territorial en matière de conception, d'usages et d'évaluation de dispositifs d'information et de communication à base spatiale. Les territoires les plus pertinents par rapport aux objets de recherche pourraient ensuite faire l'objet d'analyses plus poussées par des techniques telles que des entretiens collectifs avec les animateurs territoriaux ou des sondages par enquêtes téléphoniques auprès de panels représentatifs d'acteurs (associations, groupes socio-professionnels, services de l'Etat). A l'inverse, d'autres questions pourraient être approfondies spécifiquement en mettant en place des protocoles quasi-expérimentaux. Nous pensons par exemple à l'évaluation de l'efficacité de certaines médiations dans des dispositifs en fonction des produits médiatiques employés et de leurs caractéristiques sémio-pragmatiques.

Les limites liées à notre posture de chercheur-intervenant

Le deuxième groupe de limites tient à notre engagement comme chercheur-intervenant sur notre terrain de recherche, le territoire de Thau. Nous avons établi une convention de recherche en partenariat entre notre organisme de recherche, le Cemagref, et le Syndicat Mixte du Bassin de Thau, en charge de coordonner la planification et la gestion territoriale à l'échelle de l'ensemble du territoire. Nous avons contribué à la production de nouvelles connaissances sur le territoire, à la conception de Distic ou de pièces de Distic pour accompagner la concertation territoriale. Les innovations que nous avons imaginées n'ont pas pu toutes être réalisées ou menées au bout, pour des raisons multiples propres à tout processus d'innovation et de conduite du changement. Ceci nous a toutefois permis de nous immerger sur le terrain, d'être progressivement accepté par la cellule d'ingénierie territoriale du SMBT, par les élus, par des associations, par des représentants de groupes socio-professionnels, par le journaliste du *Midi Libre* chargé du suivi des questions d'intercommunalité et d'environnement sur le territoire de Thau. Nous sommes devenu membre de la

communauté d'ingénierie territoriale, et plus largement du cercle des acteurs directement concernés, dont nous observions les actions, les produits médiatiques, les interactions. Nous sommes reconnu comme tel par les autres membres de la communauté. Nos compétences initiales en matière d'approche spatiale du développement territorial ont facilité ce travail d'insertion dans une communauté et de compréhension des enjeux qui pesaient sur le territoire ainsi que des outils pour y répondre. Nous sommes finalement devenu plus un acteur de l'intérieur qu'un chercheur en position d'extériorité et de surplomb, même si une longue période de prise de recul en fin de thèse nous a permis de nous extraire temporairement et partiellement de cette intériorité. Pendant la période d'immersion sur le terrain, nous avons accumulé un corpus documentaire et des retranscriptions d'entretiens, en faisant simultanément des allers-retours entre la pratique et la théorie, entre un regard subjectif et des tentatives de conceptualisation.

Cet engagement nous a permis d'avoir une vision de l'intérieur et un potentiel d'innovation qu'un chercheur de l'extérieur n'aurait pas pu développer. A l'inverse, cette posture pose aussi des limites. Notre culture professionnelle, notre système de valeurs, notre engagement dans l'action collective, font partie intégrante de nos propres cadres de référence, ceux que nous avons mobilisé pour observer et analyser les situations sur le terrain, mais aussi pour y contribuer. La prise de recul finale a permis d'atténuer ces dimensions, mais sans les effacer totalement. Nous avons cependant tenté de ne pas porter de jugement sur les valeurs sous-jacentes aux différentes options de développement du territoire de Thau, mais plutôt de nous concentrer sur les processus mêmes de l'action collective à l'aide de la grille de lecture de l'intelligence territoriale. La participation aux séminaires de l'école doctorale, aux ateliers de travail organisés par notre directeur de thèse avec les autres doctorants, ainsi que les échanges lors de la rédaction de ce manuscrit, ont toutefois permis de porter la contradiction et de tempérer ainsi la part de subjectivité liée à notre posture et à notre culture.

XVII.Perspectives

Dans le prolongement de cette recherche, les perspectives concernent à la fois les suites qui seront données sur le territoire de Thau, et le champ plus large d'une approche informationnelle et communicationnelle de la dimension spatiale dans les domaines du développement territorial et de l'environnement.

XVII.1. Perspectives en lien avec le terrain d'étude : vers une montée en puissance de l'intelligence territoriale ?

Le territoire de Thau est en train d'achever la phase de planification territoriale entamée depuis 2005 et que nous avons suivi dans le cadre de cette thèse. Après cette période de formulation d'une intention politique et des orientations stratégiques, le territoire va maintenant démarrer une période de réalisations. Les actions concrètes sont en train d'être définies et négociées avec les partenaires financiers dans le cadre du quatrième contrat de lagune, intitulé « Contrat de gestion intégrée 2011 – 2016 du Territoire de Thau – Rencontre entre la mer, la terre, des hommes et leurs projets ».

Le contenu de ce contrat est déjà en lui-même révélateur des apprentissages qui ont été réalisés sur la période 2005-2011. Le nouveau dispositif multi-acteurs de gouvernance territoriale tel qu'il est prévu va dans le sens d'un renforcement des capacités endogènes d'intelligence territoriale. Le SMBT va faire évoluer ses capacités d'observation en ajoutant à son « *Distic patrimoine* » un « *Distic observatoire* » pour reprendre notre distinction (cf. § X.4.1 p.320). Ce nouveau Distic permettra de suivre l'état et les dynamiques du territoire, notamment à travers des séries d'indicateurs pour évaluer de manière systémique et permanente les effets des actions réalisées dans le plan physique, renforçant ainsi ses capacités d'anticipation. Le renforcement de l'engagement d'acteurs locaux dans le travail d'observation du territoire est d'ores et déjà prévu. Des lieux d'expertises pluralistes vont servir à interpréter les signes collectés par cet observatoire pour permettre au comité stratégique de décider d'éventuels ajustements dans le plan d'action. Des actions de formation sont envisagées tout au long du contrat à destination de différents publics pour développer des compétences nécessaires au projet de territoire. Il est aussi prévu d'organiser des assises annuelles, ouvertes à la population du territoire, qui permettront de débattre des actions menées et de la place de chacun dans le projet de développement.

Une première perspective de recherche porte sur l'appui au SMBT pour établir les spécifications des indicateurs de suivi et d'évaluation du contrat de gestion intégrée ainsi que celles des nouveaux services informationnels à ajouter à l'observatoire et au site Web. Les questions sous-jacentes portent sur l'élaboration d'un dispositif d'objectivation de la réalité territoriale qui soit en congruence avec les orientations stratégiques prises dans les projets de territoire décrits précédemment, mais qui respecte également les contraintes normatives descendantes imposées par l'évaluation des politiques publiques. Il s'agira aussi de concevoir des dispositifs d'observation et de surveillance qui associent le plus possible des acteurs locaux au travail de collecte des signes sur le terrain puis de leur interprétation. Un autre Distic sera développé sur le Web pour permettre aux acteurs locaux et à la population d'engager ou de prolonger dans l'espace des débats liés au projet de territoire et structurés sur des supports spatiaux. La conception technique et organisationnelle de ces Distic ainsi

que leur évaluation du point de vue de l'intelligence territoriale constituent pour nous un prolongement naturel des travaux menés jusqu'à présent.

Une deuxième perspective de recherche concerne le développement de méthodes pour produire des représentations de nouveaux objets territoriaux ou des objets encore mal connus (la densification de l'urbanisation, les dynamiques des zones humides, les continuités écologiques, les services écologiques rendus par l'agriculture, ...). Les médiations sémio-cognitives à opérer pour rendre signifiants ces nouveaux objets territoriaux auprès des collectifs d'acteurs concernés soulèvent des questions de recherche pour les sciences de l'information et de la communication. Nous pensons par exemple que la mise en récits de ces objets et des valeurs qui leur sont attachées pourrait prolonger la mise en cartes et en variables, élargissant ainsi les registres cognitifs et discursifs capables de faire émerger du sens.

Une dernière perspective porte sur la poursuite de l'analyse de l'autonomisation du territoire de Thau à l'aide de la grille du métamodèle de Schwarz, cette fois en étudiant une période d'interventions concrètes dans le plan physique et de suivi dans le plan logique. D'autres dimensions pourront être explorées : la place des acteurs intermédiaires (réseau des associations environnementalistes, journalistes, animateurs des agendas 21 locaux, ...), l'émergence d'une territorialité partagée à l'échelle de l'ensemble du territoire, le processus de déploiement de la nouvelle version de l'observatoire, avec en particulier des analyses fines dans la zone de coopération sociale de réception de ce Distic, l'articulation du territoire de Thau avec l'espace métropolitain montpelliérain. Mais dans l'immédiat, le territoire de Thau va traverser une nouvelle phase d'aléas liée à la réforme nationale des collectivités territoriales qui devra être achevée au plus tard d'ici le 1^{er} juin 2013, sous l'autorité des préfets aux pouvoirs renforcés. Plusieurs périmètres concernant Thau ont été envisagés en 2011. L'enjeu qui nous semble fondamental, à la lumière de l'analyse rétrospective que nous avons pu mener sur ce territoire, et plus succinctement à l'échelle de l'espace métropolitain, est le maintien d'une capacité endogène d'ingénierie et de médiation territoriale, capable aussi de doter le territoire d'une culture anticipative et réflexive (Herbaux et Bertacchini, 2005).

XVII.2. Perspectives dans le champ des SIC : un investissement théorique et pragmatique pour une approche spatiale de l'intelligence territoriale

Nous avons choisi d'inscrire notre travail de thèse dans le champ des sciences de l'information et de la communication pour aborder avec un autre regard et d'autres concepts théoriques la question du développement territorial et de sa dimension spatiale. Nous nous plaçons désormais dans la continuité de cette thèse, dans la perspective d'un élargissement à des questionnements liés au

projet scientifique de notre laboratoire de recherche, l'UMR TETIS. Le cœur de ce projet porte sur une approche spatiale des phénomènes pour la compréhension et la gestion des territoires et des ressources naturelles. Il s'agira de le mener en renforçant les partenariats avec les équipes de recherche en sciences de l'information et de la communication.

Nous assistons actuellement dans le domaine de la nature au déploiement de systèmes d'information d'ampleur nationale, souvent dans le cadre de la mise en œuvre de directives européennes. Ces systèmes d'information reposent désormais sur des architectures distribuées à base de services Web, permettant de fédérer des acteurs hétérogènes aux intérêts multiples. C'est le cas par exemple du Système d'Information sur l'Eau, ou de l'Observatoire National de la Biodiversité qui se combine avec des Observatoires Régionaux de la Biodiversité et d'autres dispositifs à l'échelle communale. Si le système d'information sur l'eau dispose d'une certaine antériorité et peut s'appuyer sur une véritable communauté professionnelle, ceux sur la biodiversité sont en cours d'élaboration et tentent d'enrôler un ensemble hétéroclite d'acteurs de l'environnement dans les tâches d'observation des espèces végétales ou animales et de leurs habitats écologiques, choses encore faiblement formalisées. Si nous assimilons ces systèmes d'information à des Distic, plusieurs questions de recherche émergent. Dans la zone de coopération sociale de production, comment se définissent, se négocient et se stabilisent les nomenclatures ainsi que les protocoles d'observation destinés à représenter sous des formes explicites la biodiversité ? Comment s'organisent des réseaux d'acteurs hétérogènes pour collecter et mutualiser les observations, au prix de quels accords ? Dans la zone centrale, quels produits médiatiques sont finalement élaborés pour représenter la biodiversité ? Quelles sont leurs caractéristiques sémiotiques et sur quelles bases ont-elles été définies ? Dans la zone de coopération sociale de réception, comment s'articulent les représentations de la biodiversité véhiculées par ces systèmes d'information sur un espace géographique donné et celles que se font les acteurs locaux sur la base de leurs propres pratiques ? Quelles médiations permettent cette rencontre, quels apprentissages, compétences et pratiques en découlent ?

Plus proche de notre thèse, l'approfondissement de dispositifs de médiation territoriale basés sur des représentations spatiales constitue un champ immense de recherche compte-tenu de la diversité des représentations et des situations d'usage. Nous avons déjà évoqué l'intérêt de protocoles quasi-expérimentaux pour mesurer les effets de certaines variables liées aux produits médiatiques eux-mêmes ou aux usagers. Des approches ethno-méthodologiques permettraient quant-à-elles de saisir la finesse de situations de communication lors de médiations opérées à l'aide d'artefacts spatiaux. Nous avons aussi abordé dans notre thèse le cas de dispositifs pérennes comme les systèmes d'information patrimoniaux et les observatoires territoriaux. Quelles sont les conditions nécessaires pour arriver à un engagement durable d'acteurs locaux dans le travail de mesure et d'observations

pour alimenter de tels dispositifs ? Quels sont les effets de ces formes de production d'information sur les Distic eux-mêmes, leur pérennité, leur légitimité, les débats que suscitent leur contenu informationnel ?

Enfin, nous pensons que la question des incertitudes sur les données, simples ou issues de modèles, va prendre de l'importance à partir du moment où les sources d'information se multiplient pour décrire les mêmes objets et génèrent des controverses. Comment représenter les incertitudes ? Quelles opérations de médiation mettre en œuvre pour favoriser leur prise en compte dans les processus de prise de décision territoriale ? Qu'est-ce que cela change sur les croyances des individus, sur les registres argumentaires mobilisés dans les actes discursifs, sur le déroulement du processus de décision ?

Toutes ces questions vont selon nous dans le sens de l'appui aux territoires locaux pour renforcer leurs capacités endogènes à saisir leur propre complexité et leur place dans des ensembles plus vastes, afin finalement de choisir et de défendre leur modèle de développement en meilleure connaissance de cause.

Liste des figures

| | | |
|--------------------|--|-----|
| Figure 1 : | La dimension interdisciplinaire des SIC (Mucchielli, 1995) | 22 |
| Figure 2 : | Les groupes d'activités et leurs acteurs sur le territoire de Thau | 37 |
| Figure 3 : | Niveaux de cadrage de l'analyse du territoire de Thau | 40 |
| Figure 4: | Articulation du point de vue d'un individu entre réalités territoriales, représentations internes et représentations externes (adapté de Maurel, 2001, p.82) | 72 |
| Figure 5 : | Le signe chez Peirce : une relation triadique insécable (adapté de Morand, 1997, p.16) | 86 |
| Figure 6: | Le tableau des divisions du signe chez Peirce (Morand, 1997, p.20) | 86 |
| Figure 7 : | Le modèle du signe iconique (Groupe m, 1992, p.132) | 91 |
| Figure 8 : | Le triangle sémiotique selon plusieurs auteurs (1) (Peirce, 1978) 2) (Joly, 1994) 3) (Groupe m, 1992) 4) (MacEachren, 1995) | 94 |
| Figure 9 : | L'échelle d'iconicité d'Abraham Moles (1971) | 96 |
| Figure 10 : | Degré d'abstraction selon le type de représentation spatiale externe (Maurel, 2001) | 97 |
| Figure 11 : | Evolution d'un système non-isolé, non linéaire et auto-organisant (adapté de Schwarz, 1992) | 104 |
| Figure 12 : | Emergence et évolution d'un système non-isolé, non linéaire et auto-organisant (adapté de Schwarz, 1992) | 105 |
| Figure 13 : | Modèle d'ontologie (formalisme UML) pour décrire le fonctionnement général d'un territoire (adapté de Barde, 2005, p.150) | 113 |
| Figure 14 : | La nouvelle organisation de l'Etat au niveau départemental, dont la DDTM, au 1 ^{er} janvier 2010 (adapté de source : Direction Générale de la Modernisation de l'Etat – octobre 2009) | 140 |
| Figure 15 : | Carte des intercommunalités équipées en SIG en 2005 (source IETI Consultants) | 165 |
| Figure 16 : | Typologie de la notion de projet (adapté de Tilman, 2004) | 173 |
| Figure 17: | La ronde des acteurs (Henocque et Denis, 2001, p.9) | 180 |
| Figure 18 : | Différents publics et différents niveaux d'engagement (d'après Mettan et Vodoz, 1992) | 194 |
| Figure 19 : | Evolution de culture d'un territoire par la mutualisation de l'information (extrait de Herbaux 2007, p.75) | 224 |
| Figure 20 : | Evolution du signe vers l'information (Herbaux et Bertacchini, 2007) | 226 |
| Figure 21 : | Composantes d'un Distic (adapté de Meunier et Peraya, 2010) | 234 |

| | |
|---|-----|
| Figure 22 : Les différentes composantes de tout phénomène de communication (adapté de Dacheux, 2004) | 238 |
| Figure 23 : Variation dans le partage de l'information dans et entre les différents espaces de communication au sein d'un territoire | 254 |
| Figure 24 : Le DisticT, comme concept intégrateur de l'ensemble des distic d'un territoire | 255 |
| Figure 25 : Un modèle décisionnel de rationalité procédurale adapté de Simon (adapté de Joerin, 2008) | 271 |
| Figure 26 : Les différents niveaux d'apprentissage (Extrait de Coudel, 2009, p.156) | 274 |
| Figure 27 : Le modèle de la spirale pour la création des connaissances (adapté de Nonaka et Takeuchi 1995) | 276 |
| Figure 28: Typologie des connaissances - (Coudel, 2009, p.161) repris de (Lam, 2000) et en italique de (Martinet, 2007) | 277 |
| Figure 29: Les types de connaissances dans les organisations selon les contextes culturel et organisationnel (Coudel 2009, p.162, adapté de Martinet, 2007) | 277 |
| Figure 30 : Construction et mobilisation des connaissances à l'échelle individuelle (adapté de Coudel, 2009, p.187) | 279 |
| Figure 31 : Constitution ou modification du collectif de planification territoriale par des boucles d'apprentissage de différents niveaux (adapté de Coudel 2009, p.190) | 280 |
| Figure 32 : Articulation entre les boucles d'apprentissage et le système territoire selon le métamodèle de Schwarz | 282 |
| Figure 33 : Apprentissage collectif supporté par le DisticT pour l'émergence et l'autonomisation d'un territoire | 283 |
| Figure 34 : Modèle d'apprentissage collaboratif centré sur la médiation par les artefacts (adapté de Lonchamp, 2007) | 286 |
| Figure 35 : Variations d'échanges médiatisés autour des grandes composantes d'un Distic | 287 |
| Figure 36 : Distic pérennes et Distic éphémères dans le cycle de décision territoriale | 297 |
| Figure 37 : Calendrier de réalisation des instruments de planification intercommunale sur Thau | 312 |
| Figure 38 : Détails des événements, des participants et des niveaux d'engagement dans la phase de diagnostic du Scot | 313 |
| Figure 39 : Dispositif de gouvernance pour une approche intégrée du territoire de Thau | 314 |
| Figure 40 : Synoptique des Distic mobilisés pour le développement du territoire de Thau (en gras les Distic étudiés) | 315 |
| Figure 41: Graphe des sites Web et des blogs sur le territoire de Thau en lien avec le développement du territoire (établi en avril 2010) | 319 |
| Figure 42 : « Distic patrimoine » et « Distic Observatoire » depuis le site Web du SMBT | 321 |
| Figure 43 : « Distic Patrimoine » du SMBT | 322 |

| | | |
|--------------------|---|-----|
| Figure 44 : | « Distic Observatoire » du SMBT | 322 |
| Figure 45: | Ortho-photographie de 2005 du territoire de Thau à 20 cm de résolution (© Gaia Mapping 2005) | 325 |
| Figure 46 : | Extrait de la légende de l'étalement urbain et vignette illustrative de l'ortho-photo pour le type iconique « 1.3.1. <i>Habitat pavillonnaire ordonné de maison mitoyenne</i> » (source : Cemagref © Gaia Mapping, 2005) | 326 |
| Figure 47 : | Elaboration et circulation des produits médiatiques de l'étalement urbain dans les Distic de Thau | 327 |
| Figure 48 : | Illustrations du contenu de l'atlas numérique de l'étalement urbain (source : Cemagref, 2007) | 330 |
| Figure 49 : | Graphique des dynamiques de construction de logement sur Thau (SMBT, 2010b, p.271) | 331 |
| Figure 50 : | Carte des espaces contraints pour l'urbanisation (source : Cemagref, 2007) | 333 |
| Figure 51 : | Des représentations spatiales pour décadrer les points de vue | 335 |
| Figure 52 : | Circulation des représentations spatiales de l'étalement urbain dans l'espace public | 337 |
| Figure 53 : | Le jeu du petit urbaniste : un dispositif de médiation pour l'apprentissage de nouvelles formes urbaines | 339 |
| Figure 54 : | Médiation des représentations de la croissance urbaine par des blogs locaux | 340 |
| Figure 55 : | Circulation et transformation des représentations sur l'étalement urbain (SMBT, 2011, p.77) | 342 |
| Figure 56 : | Mise en récits des représentations spatiales de la croissance urbaine | 344 |
| Figure 57 : | Evaluation du Schéma de Mise en Valeur de la Mer (source : (SMBT, 2008, p.45) | 345 |
| Figure 58 : | Des représentations spatiales pour acter une intention politique partagée | 349 |
| Figure 59 : | Illustration des quatre maquettes produites | 353 |
| Figure 60 : | Le Distic de l'exposition itinérante du diagnostic du Scot (08-09 2007) | 357 |
| Figure 61 : | Situations d'usage des maquettes physiques en 3D (maquette n°2 colorée de Thau : haut gauche et droit, centre gauche, maquette n°1 blanche de Thau : centre droit, maquette n°4 colorée de Villeveyrac : bas gauche et droit) | 358 |
| Figure 62 : | La maquette comme symbole de légitimation du pouvoir politique sur un territoire | 361 |
| Figure 63 : | Carte de synthèse de représentations mentales du paysage du territoire de Thau (SMBT, 2010b, p.117) | 364 |
| Figure 64: | Des cartes pour rentrer dans une compréhension systémique du territoire | 365 |
| Figure 65 : | Atelier de cartographie participative des espaces naturels (source : SMBT) | 366 |
| Figure 66 : | De la carte participative (haut) à la carte sur SIG (bas) (source : SMBT) | 367 |
| Figure 67 : | Utilisation du référentiel spatial par les prud'hommes de pêche | 372 |
| Figure 68 : | Tracé des herbiers par les prud'hommes de pêche avant la numérisation sur SIG | 376 |

| | |
|---|-----|
| Figure 69 : cartes des herbiers à zostère selon deux méthodes de mesure (source : (SMBT, 2010a, p.173-174) | 378 |
| Figure 70 : Chronologie d'évènements internes et externes au territoire de Thau | 386 |
| Figure 71: L'émergence du territoire intercommunal de Thau (1985-2011) vu comme un système complexe (adapté de Schwarz, 1992). | |
| Figure 72 : Evolution du système de coopération intercommunale sur le territoire de Thau depuis 1985 | 397 |
| Figure 73 : La carte du Schéma de Mise en Valeur de la Mer comme symbole de l'autorité de l'Etat sur Thau pendant 15 ans | 399 |
| Figure 74 : Processus de dépendance et d'autonomisation du territoire de Thau (1985-2011) | 428 |
| Figure 75: Les différentes tentatives de regroupements d'intercommunalités concernant Thau | 433 |
| Figure 76 : Comparaison du nombre d'articles de la presse écrite relatifs à la « grande agglo » et aux instruments de planification territoriale de Thau (période 2005-2010) | 433 |
| Figure 77 : Evolution des périmètres de l'agglomération de Montpellier | 437 |
| Figure 78 : L'absence du Languedoc dans les projets français de coopération métropolitaine en 2005 (source : Datar) | 443 |
| Figure 79 : Une carte qui légitime la création d'une « grande agglo » | 453 |
| Figure 80 : Schéma-concept de la Métropole en réseau dans le Schéma Régional d'Aménagement du Languedoc-Roussillon (source : Conseil Régional Languedoc-Roussillon, 2008d, p.19) | 458 |
| Figure 81 : Une du magazine <i>Harmonie</i> n°252 de Juin 2008 de l'Agglo de Montpellier | 462 |
| Figure 82 : Exploitation médiatique de sondages sur le rapprochement des intercommunalités autour de l'agglomération de Montpellier | 466 |
| Figure 83: Deux des sept variations de la campagne de publicité « Oh Cousins, Oh cousines » de la communauté d'agglomération de Montpellier (été 2008) | 470 |
| Figure 84 : Le tramway comme instrument symbolique de conquête territoriale | 470 |
| Figure 85 : Le projet de tramway pour redonner une épaisseur historique au territoire | 474 |
| Figure 86 : Le nouveau logo de la communauté d'agglomération de Thau | 485 |
| Figure 87 : Représentations cartographiques des projets de territoire sur Thau en 2010 | 490 |

Liste des tableaux

| | | |
|---------------------|---|-----|
| Tableau 1 : | Caractéristiques du modèle de la recherche-intervention (adapté de Cappelletti, 2010)..... | 27 |
| Tableau 2 : | Listing des entretiens individuels par type de personnes enquêtées (E : élu, T : technicien, S : société civile) et par enquêteur..... | 43 |
| Tableau 3 : | Principaux titres de la presse quotidienne et institutionnelle sur le territoire de Thau..... | 47 |
| Tableau 4 : | Critères de catégorisation des classifications de représentations visuelles (adapté de Blackwell et Engelhardt, 1999) | 79 |
| Tableau 5 : | Catégorisation des représentations spatiales basée sur des critères intrinsèques | 83 |
| Tableau 6 : | Le tableau des divisions du signe chez Peirce (Morand, 1997, p.21) | 87 |
| Tableau 7 : | Les compétences des intercommunalités institutionnelles (Source : adapté du " Guide pratique de l'intercommunalité ", (DGCL, 2006)). | 162 |
| Tableau 8 : | L'échelle de la participation des citoyens (adapté d'Arstein 1969. Traduction personnelle) | 190 |
| Tableau 9 : | Style de gouvernance et rôles joués par le pouvoir et les acteurs selon les niveaux d'engagement | 192 |
| Tableau 10 : | Profils de l'élu local face au processus de concertation (adapté de Ballan, Baggioni et al., 2002) | 193 |
| Tableau 11 : | Activités participatives et ressources nécessaires selon le niveau d'engagement (en ligne) et la phase du processus de décision et de mise en œuvre (en colonne). | 196 |
| Tableau 12 : | Définitions du concept d'information (source : le grand dictionnaire terminologique) | 251 |
| Tableau 13 : | Catégorisation des savoirs citoyens (adapté de Sintomer, 2008) | 263 |
| Tableau 14 : | Catégorisation des fonctionnalités des représentations spatiales dans les Distic | 302 |
| Tableau 15 : | Nature et fonctionnalités des représentations spatiales selon les moments du cycle de décision..... | 303 |

| | |
|---|-----|
| Tableau 16 : Fonctionnalités et types de représentations spatiales dans des guides méthodologiques de développement territorial participatif dans le contexte français | 307 |
| Tableau 17 : FONCTIONNALITES ET TYPES DE REPRESENTATIONS SPATIALES DANS DES GUIDES METHODOLOGIQUES DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL PARTICIPATIF DANS LE CONTEXTE DE PAYS EN DEVELOPPEMENT | 311 |
| Tableau 18 : Positions et rôles du chercheur-intervenant dans les Distic analysés du territoire de Thau..... | 316 |

Liste des sigles, acronymes et abréviations

2D Deux Dimensions

3D Trois Dimensions

- A -

AdCF Association des Communes de France

AFNOR Agence Française de Normalisation

AFOM Atouts Faiblesses Opportunités Menaces

AMF Association des Maires de France

Antic Ancienne Technique de l'Information et de la Communication

AOC Appellation d'Origine Contrôlée

Apogée Association pour la gestion de l'Etang de Thau et de son Environnement

API Application Programming Interface

ARADEL Association Rhône-Alpes des professionnels du Développement Economique Local

ASP Agence de Services et de Paiement

ATEN Atelier Technique des Espaces Naturels

ATR Loi relative à l'Administration Territoriale de la République (loi du 6 février 1992)

- B -

BTS Brevet de Technicien Supérieur

- C -

CABT Communauté d'Agglomération du Bassin de Thau

CADA Commission d'Accès aux Documents Administratifs

CAM Communauté d'Agglomération de Montpellier

CAHM Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée

CCI Chambre de Commerce et d'Industrie

CCNBT Communauté de Commune du Bassin de Thau

CDE Concertation Décision Environnement (Programme de recherche)

Cemagref Institut de Recherche pour l'Ingénierie de l'Agriculture et de l'Environnement

Ceptralmar Centre d'Etudes et de Promotion des Activités Lagunaires et Maritimes

CERTU Centre d'Etude et de Recherche sur les Transports

CESR Conseil Economique et Social

CIRAD Centre International de Recherche en Agronomie pour le Développement

CLE Commission Locale de l'Eau

CMED Commission Mondiale pour l'Environnement et le Développement

CMS Commission Nationale de Débat Public

CNIL Commission National Informatique et Libertés

CNU Conseil National des Universités

| | |
|-------------------|--|
| CPIE | Centre Permanent Environnement |
| CRIGE PACA | Comité Régional de l'Information Géographique de la Région Provence Alpes Côtes d'Azur |
| CSRPN | Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel |

- D -

| | |
|---------------|---|
| DAO | Dessin Assisté par Ordinateur |
| Datar | Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale |
| DCE | Directive Cadre sur l'Eau |
| DCSMM | Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin |
| DDAF | Direction Département de l'Agriculture et de la Forêt |
| DDE | Direction Département de l'Equipement |
| DDT | Direction Département des Territoires |
| DDTM | Direction Département des Territoires et de la Mer |
| DGCL | Direction Générale des Collectivités Locales |
| DGF | Dotation Générale de Fonctionnement |
| DGUHC | Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction |
| DIAC | Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires |
| DIREN | Direction Régionale de l'Environnement |
| Distic | Dispositif Socio Technique d'Information et de Communication |
| DOCOB | DOCument d'OBjectif |
| DOCUP | DOCument Unique de Programmation |
| DOG | Document d'Orientation Générale |
| DPM | Domaine Public Maritime |
| DREAL | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement |

- E -

| | |
|-------------|--|
| ENE | Engagement National pour l'Environnement (loi) |
| EPCI | Etablissement Public de Coopération Intercommunale |
| EPIQ | Etude de la Presse et Information Quotidienne |
| ESPN | European Spatial Planning Observation Network |
| ETD | Entreprises Territoires et Développement |

- F -

| | |
|--------------|--|
| FEDER | Fonds européen de développement régional |
| FIDA | Fond International de Développement Agricole |
| FMI | Fond Monétaire International |

- G -

| | |
|-------------|---|
| GIS | Geographic Information System |
| GIZC | Gestion Intégrée des Zones Côtières |
| GPS | Global Positioning System |
| GSM | Global System for Mobile Communications |

- H -

HEC Hautes Etudes Commerciales (Ecole des)

- I -

I3M Laboratoire de Recherche en sciences de l'information et de la communication Milieux, Médias, Médiation

IAAT Institut Atlantique d'Aménagement du Territoire Poitou-Charentes

IDATE Institut de l'audiovisuel et des télécommunications en Europe

IGN Institut Géographique National

INRA Institut National de la Recherche Agronomique

INSEE Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

INTERREG Programme de l'Union Européenne conçu pour soutenir financièrement des projets de coopération transfrontalière

Inter-Scot Inter Schémas de Cohérence Territoriale

IRD Institut de Recherche pour le Développement

ISO International Organization for Standardization

- L -

LBS Location Based Services

LEMA Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques

LGV Ligne à Grande Vitesse

LOADDT Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires

LOLF Loi Organique relative aux lois de finances

- M -

MEEDDAT Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

- N -

NIMBY Not In My Back Yard

NPM *New Public Management*

NTIC Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

- O -

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

OGC Open GIS Consortium

OGM Organisme Génétiquement Modifiés

OJD Association pour le Contrôle de la Diffusion des Médias

ONEMA Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques

- P -

PAC Politique Agricole Commune

PADD Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PAEN Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains

PDG Président Directeur Général

| | |
|----------------|---|
| PDU | Plan de Déplacement Urbain |
| PLU | Plan Local d'Urbanisme |
| PME | Petite et Moyenne Entreprise |
| PMI | Petite et Moyenne Industrie |
| PNR | Parc Naturel Régional |
| POPSU | Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines |
| POS | Plan d'Occupation des Sols |
| PPA | Personnes Publiques Associées |
| PPGIS | Public Participation Geographic Information System |
| PQR | Presse Quotidienne Régionale |
| PRESAGE | Progiciel de gestion, de suivi, de contrôle et d'évaluation des programmes européens et des contrats de projets Etat - Région |
| PS | Parti Socialiste |

- Q -

| | |
|------------|---------------------------------|
| QCM | Questionnaire à Choix Multiples |
|------------|---------------------------------|

- R -

| | |
|-------------|---|
| RGPP | Réforme Générale des Politiques Publiques |
| RSL | Réseau de Suivi Lagunaire |

- S -

| | |
|----------------|---|
| Sage | Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux |
| Scot | Schéma de Cohérence Territoriale |
| SDAU | Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme |
| SDAGE | Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux |
| SDEC | Schéma de Développement de l'Espace Communautaire |
| SERM | Société d'Équipement de la Région Montpelliéraine |
| SGAR | Secrétariat Général aux Affaires Régionales |
| SGBD | Système de Gestion de Base de Données |
| SI | Système d'Information |
| SIC | sciences de l'information et de la communication |
| SIEau | Système d'Information sur l'Eau |
| SIEL | Syndicat Intercommunal des Etangs Littoraux |
| SIG | Système d'Information Géographique |
| SIG L-R | Association Systèmes d'Informations Géographiques en Languedoc Roussillon |
| SINP | Système d'Information sur la Nature et les Paysages |
| SIRS | Système d'Information à Référence Spatiale |
| SIT | Système d'Information Territorial |
| SMBT | Syndicat Mixte du Bassin de Thau |
| SMVM | Schéma de Mise en Valeur de la Mer |
| SNCF | Société Nationale des Chemins de Fer |

| | |
|------------------|---|
| SOFRES | SOciété FRançaise d'Enquêtes par Sondages (TNS SOFRES) |
| SRADDT | Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire |
| SRU | Solidarité Renouvellement Urbain (loi) |
| STEP | STation d'Epuration des Eaux usées |
| - T - | |
| TGV | Train à Grande Vitesse |
| TIC | Technologies de l'Information et de la Communication |
| - U - | |
| UML | Unified Modeling Language |
| UMP | Union pour la Majorité Présidentielle |
| UMR TETIS | Unité Mixte de Recherche Territoires, environnement, télédétection et information spatiale (AgroParisTech, Cirad, Irstea) |

Bibliographie

Rapports

- AdCF et I. Communes (2008). Enquête : quelle communication intercommunale pour l'après 2008 ? Résultats et principaux enseignements: 62 p.
- Amirou, R. (2004). Image, imagerie, imaginaire. Le label des VPAH dans le Languedoc-Roussillon. La mise en réseau des communes et la mise en label des identités, Mission à l'Ethnologie. ARDEC / Association CAPTE: 173 p.
- Ballan, E., V. Baggioni, et al. (2002). Les élus locaux dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation ? Rapport de recherche, Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement / ADEME, en collaboration avec les Eco-maires: 90 p.
- Blanc, M., P. Hamman, et al. (2009). La place du développement durable dans les projets et les stratégies urbaines françaises : des discours à la réalité ? Analyse transversale n°4 : développement durable urbain. Paris, Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) du MEEDDM, Plate-forme d'Observation des Projets et des Stratégies Urbaines (POPSU) 899 p.
- Boschet, C. et H. Rey-Valette (2004). Exploitation des données auprès des chercheurs et des gestionnaires sur la gestion durable de l'étang de Thau. Rapport projet DITTY. Montpellier: 101 p.
- Bresciani, S., A. F. Blackwell, et al. (2008). Choosing visualisations for collaborative work and meetings: A guide to usability dimensions. Darwin College Research Reports (DCRR). Available online at www.dar.cam.ac.uk/dcrr/. Cambridge - UK, Darwin College.
- Cemagref (2007). Scot du territoire de Thau. Réalisation d'une base de données géographique des dynamiques du bâti sur le territoire entre 1944 et 2005. Montpellier, Cemagref: 53 p.
- CCI Montpellier (2010). La métropole en réseau, l'enjeu du développement. Les Ateliers du Territoire. Premier cahier. Montpellier: 72 p.
- DATAR (2003). Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Eléments de diagnostic et orientations. Paris: 35 p.
- DATAR (1998), Activités de proximité : 43 expériences territoriales, Paris, Documentation Française.
- DATAR (2004a), Construire ensemble un développement équilibré du littoral. Etude prospective, Paris, La Documentation Française.
- DATAR (2004b), Guide méthodologique pour la mise en oeuvre des pays, DATAR.
- Dewynter, B. et E. Ladurelle-Tikry (2009). French Spatial Data Infrastructure Observatory. Paris, AFIGEO, eDSI-NETPlus: 25 p.
- DGUHC (2005). La démarche Scot-témoins. L'articulation entre Scot et projet de territoire (charte de pays, projet d'agglomération). Journée d'échanges du 2 février 2005, Paris, Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction. 42 p.
- ESPON (2007). Governance of territorial and urban policies from EU to local level. Final report from the project Espon 2.3.2. "Governance": 1328 p.
- ETD, DATAR et M. Conseils, 2001, Repères sur la Charte de Pays.

- Folke, C., L. Pritchard, et al. (1998). The problem of fit between ecosystems and institutions. IHDP Working Paper No. 2. International Human Dimensions Program on Global Environmental Change, Bonn, Germany. Available online at: <http://www.ihdp.uni-bonn.de/html/publications/workingpaper/wp02m.htm>.
- Frédéric, F. (2008). La constitution de la communauté d'agglomération de Montpellier. Montpellier, Université Montpellier I, Faculté de Droit: 95 p.
- IDATE et AMF (2010). Enquêtes communes et TIC 2010. Pratiques et politiques des communes de 0 à 100 000 habitants. Synthèse de l'étude: 10 p.
- Ifremer (2004). Synthèse des connaissances acquises sur la lagune de Thau et son bassin versant (France). Rapport DITTY: 57 p.
- Jaillet, M.-C. (2004). Evaluation de la connaissance du territoire par les services du ministère de l'Équipement. Paris, Rapport pour le Ministère de l'Équipement, Conseil Général des Ponts et Chaussées, DGUHC: 71 p.+ annexes.
- Mazouni, N., H. Rey Valette, et al. (1999). Gestion d'une ressource naturelle exploitée. Cas de la palourde (*ruditapes decussatus*) dans la lagune de Thau. Diagnostic pluridisciplinaire. Projet PESCA (Ifremer/CEP/CEPEL). Montpellier: 105 p.+ annexes.
- Montmain, J., J.-M. Penalva, et al. (2003). Etat de l'art sur les théories de la décision et méthodologies de l'approche système. Choix publics stratégiques et systèmes sociaux (Vol. 2 : Guide de lecture). Nîmes, Commissariat à l'Energie Atomique, Ecole des Mines d'Alès, Ministère de l'Équipement - DRAST / PREDIT: 24 p.
- Rey-Valette, H., Carrié, et al. (2005). Analyse de la perception de l'étang de Thau : résultats de l'enquête auprès des populations de Sète, Mèze et Montpellier. Rapport projet DITTY. Montpellier: 20 p.
- Roda, V. (2006). Scot et Sage, un outil unique pour un projet de territoire fédérateur d'identité. Montpellier, Rapport de stage ENGREF effectué au SMBT: 184 p.
- SMBT (2004). Contrat qualité de la lagune de Thau: 255 p.
- SMBT (2005). Extrait du registre des délibérations du comité syndical. Comité syndical du 6 décembre 2005, N°2005-46. Objet : Diagnostic du Scot du Bassin de Thau. Dispositif d'élaboration concertée: 4 p.
- SMBT (2005). Extrait du registre des délibérations du comité syndical. Comité syndical du 12 juillet 2005, N°2005-22. Objet : prescription du Scot du Bassin de Thau et modalités de concertation: 6 p.
- SMBT (2010). Natura 2000 Thau. DOCUMENT d'OBJECTIFS des sites. Phase 1 / Etat des lieux / août 2010. Document de travail, SMBT: 198 p.
- SMBT (2010). Scot du Bassin de Thau. Diagnostic / Etat initial de l'environnement: 370 p.
- SMBT (2010). Scot du Bassin de Thau. Projet d'Aménagement et de Développement Durable / Juin 2010: 96 p.
- SMBT (2011). Sage du bassin versant de la lagune de Thau. Orientations stratégiques. Février 2011: 84 p.

Publications scientifiques

- Abric, J.C., 1997, *Coopération, compétition et représentations sociales*, Cousset, DelVal.
- Agostinelli, S., 2004, "Le sens des choses ou le besoin de sens", *Communication et organisation*, n°numéro spécial *Les vallées : sens, territoires et signes*, p.83-97.
- Agrawal, A., 2002, "Classification des savoirs autochtones : la dimension politique ", *Revue Internationale des Sciences Sociales, Les savoirs autochtones*, n°173, p.325-336.
- Akrich, M., 1993, "Les objets techniques et leurs utilisateurs. De la conception à l'action", *Raisons pratiques*, n°4, p.35-57.
- Akrich, M., M. Callon et B. Latour (dir), 2006, "Sociologie de la traduction : textes fondateurs. Textes rassemblés par le Centre de sociologie de l'innovation, laboratoire de sociologie de Mines ParisTech", Paris, Mines ParisTech, les Presses, « Sciences sociales ».
- Alcouffe, A., S. Ferrari et L. Grimal (dir), 2002, "Autour du développement durable", Sciences de la Société, Toulouse, Boure, Robert. 57, 223 p.
- Alexander, E.R., 2000, "Rationality revisited: Planning paradigms in a post-postmodernist perspective", *Journal of Planning Education and Research*, n°19, p.242-256.
- Alliès, P., 1980, *L'invention du territoire*, Grenoble, PUG.
- Anderson, J.A., 1988, "Examen de quelques concepts éclairant la position de l'éducateur aux médias", Rencontre de la recherche en éducation, Lausanne, 27-30 juin 1988, Centre d'Initiation aux Communications de Masse, p.11-23.
- Angeon, V. et N. Bertrand, 2009, "Les dispositifs français de développement rural : Quelles proximités mobilisées ?", *Géographie économie société*, n°2(11), p.93-114.
- Arab, N., 2004, "L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier.", Thèse de doctorat en Aménagement et Urbanisme, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 500 p.
- ARADEL, 2005, *Le référentiel des compétences des professionnels du développement territorial ARADEL*.
- Araszkiewicz, J., 2003, *L'héritage d'une utopie : essai sur la communication et l'organisation de Sophia Antipolis*, Edisud.
- Argyris, C. et D.A. Schön, 1978a, *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Addison-Wesley.
- Argyris, C. et D.A. Schön, 1978b, *Theory in practice : Increasing professional effectiveness*, Jossey-Bass.
- Arnstein, S.R., 1969, "A Ladder Of Citizen Participation", *Journal of the American Planning Association*, n°35(4), p.216-224.
- Arquembourg, J., 2010, "Des images en action. Performativité et espace public", *Réseaux*, n°5(163), p.163-187.
- Ascher, F., 2008, "Lettre au maire de la commune voisine", *Urbanisme*, n°Janv-Fév 2008(Dossier "Gouverner"), p.54-55.
- Ashby, R.W., 1956-1968, *An introduction to cybernetics*, London, University Paparbacks, Metimen.
- Aubry, C. et Y. Chiffolleau, 2009, "Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine: histoire, évolution en cours et questions actuelles", *Les Carrefours de l'Innovation Agronomique 2009, Agriculture périurbaine*, Versailles, 5 mai 2009, p.53-68.

- Audouit, C. et A. Cadoret, 2005, "L'organisation socio-spatiale des nautismes sur le bassin de Thau et sa façade maritime : un processus complexe en cours", 11 p.
- Austin, J.L., 1970, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Le Seuil.
- Bacache-Beauvallet, M., 2008). "Incitations et désincitations : les effets pervers des indicateurs." *La Vie des idées*, septembre 2008, URL: <http://www.laviedesidees.fr/Incitations-et-desincitations-les.html>, from <http://www.laviedesidees.fr/Incitations-et-desincitations-les.html>.
- Bacqué, M.-H. et S. Fol, 2007, "L'inégalité face à la mobilité : du constat à l'injonction", *Revue Suisse de Sociologies*, n°33(1), p.89-104.
- Bacqué, M.-H., H. Rey et Y. Sintomer (dir), 2005, "Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative", Paris, La Découverte.
- Bailleul, H., 2008, "Les nouvelles formes de la communication autour des projets urbains : modalités, impacts, enjeux pour un débat participatif.", *Métropoles*, n°3.
- Bailly, A. (dir), 1991, "Les concepts de la géographie humaine", Paris, Armand Colin.
- Bailly, A., 1995, "Introduction au débat : perspectives en géographie de l'information et de la communication", *Sciences de la Société*, n°35, p.15-19.
- Bakis, H., 1990, "La banalisation des territoires en réseaux", *Communication et territoires*. Bakis, H. (Dir.), Paris, La documentation française, p.15-31.
- Bakis, H., 1998, "Geospace et cyberspace: Conclusion", *Networks and Communication Studies - NETCOM*, n°1/2/3, p.333-342.
- Bakis, H., C. Ullmann et P. Vidal, 2007, "L'influence de l'Union Européenne sur les politiques infra-communautaires. Quelle européanisation des politiques publiques ?", *Networks and Communication Studies - NETCOM*, n°21(1-2), p.259-270.
- Balducci, A., 2001, "Governing Fragmentation in Contemporary Urban Societies : Strengths and Weaknesses of Participatory Approaches", Colloque de l'European Urban Research Association, Copenhagen, Mai 2001.
- Baltz, C., 1996, "Le concept d'information: essai de définition", *Communication*, n°16(2), p.163-176.
- Bandura, A., 1977, *Social learning theory*, London, Prentice Hall.
- Barbier, J.-C., 2010, "Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France ", *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, p.25-49.
- Barbier, J.-C. et N. Matyjasik, 2010, "Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines", *Revue Française de Socio-Economie*, n°5(Dossier : Les politiques de quantification), p.123-140.
- Barbier, R., 2005, "Quand le public prend ses distances avec la participation", *Natures Sciences Sociétés*, n°13, p.258-265.
- Barde, J., 2005, "Mutualisation de données et de connaissances pour la Gestion Intégrée des Zones Côtières. Application au projet Syscolag", Thèse de doctorat en informatique, Université Montpellier II des Sciences et Techniques du Languedoc, 286 p.
- Bardet, F. et A. Purenne, 2010, "Surveiller et classer : deux chantiers pour une recherche urbaine critique", *Métropoles*, n°7.
- Barone, S., C. Gramaglia et G. Bouleau, 2009, "Bridges between lagoons: the political construction and uses of a success-story in Thau and Berre (South France)", 5th International Conference on Interpretative Policy Analysis Grenoble, 23-25 juin 2010, 19.
- Barthe, L., 2010, "Des communautés rurales aux sociétés locales apprenantes", *Territoires 2040 n°1*. (Dir.), Paris, DATAR, p.9-18.

- Barthélémy, C., 2005, "Les savoirs locaux : entre connaissances et reconnaissance", *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne]*, n°6(1).
- Barthélémy, J.-R., 2008, "L'expertise entre connaissances, coaching et communication. Le conseil aux collectivités territoriales", *Les Annales de la recherche urbaine. MEEDDAT, PUCA*, n°104, p.95-99.
- Barthes, R., 1957, *Mythologies*, Paris, Editions du Seuil.
- Barthes, R., 1961, "Le message photographique", *Communications*, n°1(1), p.127-138.
- Barthes, R., 1964a, *Essais de sémiologie*, Paris, Le Seuil.
- Barthes, R., 1964b, "Rhétorique de l'image", *Communications*, n°4(4), p.40-51.
- Bateson, G., 1972, *Steps to an Ecology of Mind: Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution, and Epistemology*, Chandler Press.
- Baudrillard, J., 1968, *Le système des objets*, Paris, Edition Gallimard.
- Baudrillard, J., 1981, *Simulacres et simulation*, Paris, Galilée.
- Beaurain, C., 2003, "Économie et développement durable dans les discours de la production territoriale", *Mots. Les langages du politique*, (72, La ville, entre dire et faire).
- Beck, U., 2001, *La société du risque*, Paris, Aubier.
- Behar, D., 2008, "La fausse évidence", *Urbanisme*, n°Janv-Fév 2008(Dossier "Gouverner"), p.61-63.
- Behar, D., P. Estebe et M. Vanier, 2009, "Mécano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale", *Pouvoirs locaux*, n°83(IV), p.79-83.
- Belin, O., 2007, "Expérience et recherche qualitative : appréhender « en complexité » des situations d'appropriation des outils d'intelligence collective", *Recherches qualitatives* n°3 - Hors Série - Actes du colloque "Bilan et perspectives de la recherche qualitative", p.540-556.
- Benoit, J.-M. et P. Benoit, 1989, *Décentralisation à l'affiche. La communication publicitaire des villes, départements et régions*, Paris, Nathan-Agora-Ipsos.
- Bertacchini, Y., 2000, "Information et veille territoriales: représentation du complexe local et émergence d'un projet d'intelligence territoriale", Thèse de doctorat en Sciences de l'information et de la Communication, Université d'Aix-Marseille III, Laboratoire CRRM, 256 p.
- Bertacchini, Y., 2002a, "Concertation territoriale et politique territoriale concertée", *International Journal of Information Sciences for Decision Making*, 6 p.
- Bertacchini, Y., 2002b, *Intelligence territoriale. Volet 1. Territoire et territorialités*, Toulon, septembre 2002, Presses Technologiques, Collection Les ETIC.
- Bertacchini, Y., 2003, "Observation des représentations virtuelles d'un territoire : Application à la technopole Sophia-Antipolis", *Les Cahiers du Centre d'études et de Recherche, Revue Humanisme et Entreprise* n°260.
- Bertacchini, Y., 2004a, "Entre information & processus de communication : l'intelligence territoriale", *Les Cahiers du Centre d'études et de Recherche, Revue Humanisme et Entreprise* n°267.
- Bertacchini, Y., 2004b, "Le territoire, une entreprise d'intelligence collective à organiser vers la formation du capital formel", *Communication & Organisation*, n°25, p.35-51.
- Bertacchini, Y., 2006, "L'intelligence territoriale : posture théorique, hypothèses, définitions", *Intelligence collective*. Penalva, J.-M. (Dir.), Paris, Presse de l'Ecole des Mines de Paris, p.9-17.
- Bertacchini, Y., 2007, *Intelligence territoriale. Volet 3. Le territoire dans tous ses états* Toulon, Presses Technologiques, Collection Les ETIC.

- Bertacchini, Y., 2009, Petit guide à l'usage des l'Apprenti-Chercheur en Sciences Humaines et Sociales. Epistémologie & Méthodologie de Recherche en Sciences de l'Information et de la Communication, Toulon, Presses Technologiques. Collection Les E.T.I.C.
- Bertacchini, Y., 2010, "Intelligence territoriale : une lecture retro-prospective", *Revue internationale d'intelligence économique*, Ed : Lavoisier, n°2(1), p.65-97.
- Bertacchini, Y. et E. Boutin, 2007, "Une lecture possible du territoire Sôphipolitain : l'observation des représentations virtuelles d'une technopole ", *Intelligence territoriale. Le territoire dans tous ses états*. Bertacchini, Y. (Dir.), Toulon, Presses Technologiques, p.90-111.
- Bertacchini, Y. et P. Cadel, 2005, "L'influence d'Internet sur l'évolution des cellules de veille ", Colloque Enjeux et usages des TIC. Aspects sociaux et culturels, Bordeaux, 22-24 septembre 2005.
- Bertacchini, Y. et H. Dou, 2001, "The territorial competitive intelligence : a network concept", *Actes du Colloque VSST' 2011, 15-19 octobre*. (Dir.), Ecole Polytechnique de Catalogne, Barcelone, Presse de l'Université Paul Sabatier.
- Bertacchini, Y., G. Gramaccia et J.-J. Girardot, 2007, "Intelligence territoriale : Posture théorique, hypothèses, définition", *Intelligence territoriale. Le Territoire dans tous ses états*. Yann, B., Toulon Presses Technologiques, Collection ETIC, p.14-49.
- Bertacchini, Y. et P. Herbaux, 2007, "L'intelligence territoriale : entre ruptures et anticipations", *Intelligence territoriale. Le Territoire dans tous ses états*. Technologiques, P. (Dir.), Toulon, Bertacchini, Yann, p.21-28.
- Bertacchini, Y. et L. Quoniam, 2004. "*Information, Réseaux et Projet territorial*". 3èmes rencontres "TIC & Territoire: quels développements ?", Lille.
- Berten, A., 1999, "Dispositif, médiation, créativité : petite généalogie", *Hermès*, n°25, p.33-47.
- Bertin, J., 1967, Sémiologie graphique : les diagrammes - les réseaux - les cartes, Paris/La Haye, Mouton/Gauthier-Villars.
- Beuret, J.-E., 2006, La conduite de la concertation pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources, Paris, L'harmattan.
- Beuret, J.-E., 2009, "Entre concertation et gouvernance territoriale : la dynamique des proximités", XLVIe colloque ASRDLF - Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie : quels équilibres pour les espaces régionaux ?, 20 p.
- Bezes, P., 2009, Réinventer l'Etat - Les réformes de l'administration française (1962-2008), Paris, PUF.
- Billé, R., L. Mermet, M. Berlan-Darqué, N. Berny et A. Emerit (dir), 2003, "Concertation, décision et environnement : regards croisés. Vol. I, II, III", Paris, La Documentation française.
- Billé, R., L. Mermet, M. Berlan-Darqué, N. Berny et A. Emerit, 2006a, "11e séance : Convention d'Aarhus : de la négociation internationale à la mise en œuvre nationale", *Concertation, décision et environnement : regards croisés. Vol. 3*. (Dir.), Paris, La Documentation française, p.57-104.
- Billé, R., L. Mermet, M. Berlan-Darqué, N. Berny et A. Emerit (dir), 2006b, "Concertation, décision et environnement : regards croisés. Vol. IV", Paris, La Documentation française. p.
- Blackmore, C., 2007, "What kinds of knowledge, knowing and learning are required for addressing resource dilemmas?: a theoretical overview", *Environmental Science & Policy*, n°10, 512-525 p, texte consulté en ligne.
- Blackmore, C., R. Ison et J. Jiggins (dir), 2007, "Social Learning: an alternative policy instrument for managing in the context of Europe's water", *Environmental Science & Policy*. 10(6), 493-586 p.

- Blackwell, A.F. et Y. Engelhardt, 1999, "A Meta-Taxonomy for Diagram Research", *Diagrammatic Representation and Reasoning*. Olivier, P., Anderson, M. et Meyer, B., Springer-Verlag.
- Blanc, M., 2006, "Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille", *Sciences de la Société*, n°69(Octobre 2006), p.24-37.
- Blatrix, C., 1998, "Le Maire, le commissaire enquêteur et leur « public ». La pratique de l'enquête publique", *La démocratie locale*. CURRAPP/CRAPS (Dir.), Paris, PUF.
- Blatrix, C., 2002, "Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective", *Politix*, n°15(57), p.79-102.
- Blondiaux, L., 2000, "La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris", *Hermès*, n°26-27(1), p.323-338.
- Blondiaux, L., 2007, "Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique ? Retour critique sur un concept classique de la science politique", *Revue française de science politique*, n°57(6).
- Blondiaux, L. et Y. Sintomer, 2002, "L'impératif délibératif", *Politix*, n°15(57), p.17-35.
- Boiffin, J., 2007, "Conclusions et perspectives", *Territoires et enjeux du développement régional*. Mollard, A., Sauboua, E. et Hirczak, M. (Dir.), Versailles, Éditions Quae, p.220-224.
- Boillot-Grenon, F., 1999, "Clarifier les représentations des partenaires de l'éducation relatives à l'environnement", *ASTER*, n°29, p.61-83.
- Boillot-Grenon, F., 2003, "Médiation culturelle et naturaliste des espaces protégés et projet territorial", 2ème rencontres internationales de Saint-Raphaël "TIC & Territoires : quels développements ?", Saint-Raphaël, 5-6 juin 2003, 9 p.
- Bois, C. et Y. Bertacchini, 2005, "Recherche Hypermoderne & Grenier de savoirs en ligne", Atelier de travail, Université de Bucarest, Faculté de sociologie, 2-4 juillet 2005.
- Boltanski, L. et L. Thevenot, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- Bonin, M., P. Caron, Y. Clouet, J. Cheylan et P. Thinon, 2001, "Territoire, zonage et modélisation graphique : recherche-action et apprentissage", *Geocarrefour*, n°76, p.241-252.
- Bonnet, M. et D. Desjeux (dir), 2000, "Les territoires de la mobilité", Sciences sociales & sociétés, Puf. 224 p.
- Bootz, J.-P., 2005, "La prospective, un outil de création de connaissances : perspective cognitive et observation participante", *Finance Contrôle Stratégie*, n°8(3), p.5-27.
- Bordon, E. et P. Vaillant, 2001, "Le statut du signe iconique entre iconicité et intertextualité", *VISIO, revue de l'Association Internationale de Sémiotique Visuelle*, n°6(4), p.57-74.
- Borraz, O., 2003, "Le leadership institutionnel", *Le leadership politique et les territoires. Les cadres d'analyse en débat*. Smith, A. et Sorbets, C. (Dir.), Rennes, Presses universitaires de Rennes, p.125-143.
- Bouchet, Y., 2006, "Intelligence économique territoriale. Approche ingénierique dans une municipalité de moyenne dimension", Thèse de doctorat en Sciences de l'Information et de la Communication, Université Jean Moulin - Lyon 3, p.
- Bouchet, Y. et Y. Bertacchini, 2007, "Acteurs locaux & intelligence économique territoriale : des modalités d'expression de la territorialité", *Actes du 6ème colloque International "Tic et Territoire : quels développements ?"*. (Dir.), Lyon, Université Jean-Moulin, International Journal of Information Sciences for Decision Making.
- Bouchet, Y., Y. Bertacchini et P. Herbaux, 2006, "La mise en place d'un dispositif d'intelligence économique territoriale dans une municipalité : méthodologie de recherche d'un projet de recherche ingénierique", Colloque VSST 2007 - « Veille stratégique, scientifique &

- technologique », Systèmes d'Information élaborée, Bibliométrie, Linguistique, Intelligence économique, Marrakech (Maroc), 22 oct. 2007, p.107-121.
- Bouchet, Y., Y. Bertacchini et P. Herbaux, 2008, "Intelligence territoriale et cyndiniques, ou le danger réduite par un phénomène informationnel et anthropologique", 16ème congrès de la SFIC "Les sciences de l'information et de la communication : affirmation et pluralité", Compiègne, 11-13 juin 2008.
- Bouckaert, G. et J. Halligan, 2008, *Managing performance. International comparisons*, London, Routledge.
- Boudon, R. et F. Bourricaud, 2000, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Quadrige/PUF.
- Bougnoux, D., 1991, *La communication par la bande*, Paris, La Découverte.
- Bougnoux, D., 1995, *La Communication contre l'Information*, Paris, Hachette Livre, Collection « Questions de Société ».
- Bougnoux, D., 1999, "Acheminement du sens, de la pragmatique à la médiologie", *Recherches en Communication*, n°11, p.93-112.
- Bougnoux, D., 2001, *Introduction aux sciences de la communication*, Paris, Editions La Découverte.
- Bougnoux, D., 2005, "Quelle société de l'information ?", *Penser la société de l'information*, Tunis, 7-8 avril 2005, p.49-54.
- Bougnoux, D., 2006, *La crise de la représentation*, Paris, La Découverte.
- Bougnoux, D., 2008, "La fonction symbolique créatrice de lien", *Communication, organisation, symboles, Revue MEI*. Battazi, C. et Masoni Lacroix, C. (Dir.), Paris, L'Harmattan. 29, p.7-17.
- Bouillon, J.-L., 2005, mis en ligne le 19 janvier 2009). "Autonomie professionnelle et rationalisations cognitives : les paradoxes dissimulés des organisations post-disciplinaires." Études de communication, n°28 Retrieved 02 novembre 2010, from <http://edc.revues.org/index286.html>.
- Bouleau, G., 2007, "La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre", Thèse de doctorat en Sciences Politiques, AgroParisTech, Thèse de doctorat, 452 p.
- Boullier, D., 2009, "Au-delà des territoires numériques en dix thèses", *Sociétés de la connaissance et prospective - Hommes, organisations et territoires*. Rowe, F. (Dir.), Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Bouquillion, P. et I. Paillart, 2003, "Techniques d'information et de communication et développement des territoires : vers de nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales ", *Etudes de communication*, n°26.
- Bourdieu, P., 1997, *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil.
- Boure, R., 1992, "Quand les collectivités territoriales entrent en communication", *CinémAction*, n°63, p.169-174.
- Bourret, C., 2008, "Eléments pour une approche de l'intelligence territoriale comme synergie de projets locaux pour développer une identité collective", *Projectics / Proyética / Projectique*, n°1(0), p.79-92.
- Bousquet, F., O. Barreteau, C. Le Page, C. Mullon et J. Weber, 1999, "An environmental modelling approach. The use of multi-agent simulations", *Advances in environmental and ecological modelling*. Blasco, F. et Weill, A., Elsevier, p.113-122.
- Boussard, V. et M. Lorient, 2008, "Les cadres du ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF", *Revue Française d'Administration Publique*, n°4(128), p.717-728.
- Boutinet, J.-P., 1992, *Anthropologie du projet*, Paris, Puf.

- Bowker, G. et S.L. Star, 1997, "Problèmes de classification et de codage dans la gestion internationale de l'information", *Cognition et information en société*. Conein, B. et Thévenot, L. (Dir.), Paris, Raisons Pratiques. 8, p.283-310.
- Boyer, H., 2008, "Fonctionnements sociolinguistiques de la dénomination toponymique", *Mots- Les langages du politique*, (86), p.9-21.
- Bratman, M.E., 1987, *Intentions, plans, and practical reason*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Bratosin, S., 2003, "Grands projets de ville : un lieu de production symbolique du territoire", *Études de communication*, (26).
- Bratosin, S., 2006, "L'encadrement sectoriel de l'expression citoyenne: innovation sociale dans la démocratie locale", *Annals of Public & Cooperative Economics*, n°77(2), p.221-246.
- Bresciani, S. et M.J. Eppler, 2009, "The Benefits of Synchronous Collaborative Information Visualization: Evidence from an Experimental Evaluation", *IEEE Transactions on Visualization and Computer Graphics*, n°15(6), p.1073-1080.
- Bresson Gillet, S., 2010, "L'enjeu communicationnel du débat public ITER en Provence", *Les enjeux de l'information et de la communication [en ligne]*, 12 p, texte consulté en ligne <http://w3.u-grenoble3.fr>.
- Breton, P., 1992, *L'utopie de la communication. Le mythe du "village planétaire"*, Paris, La découverte.
- Breton, P. et S. Proulx, 2002, *L'explosion de la communication à l'aube du XXIème siècle*, Paris, Editions La Découverte.
- Brigand, L., 2003, "Le littoral : définitions, acteurs, usages et enjeux", Actes des 5 èmes halieutiques de Rennes : rencontres "Activités halieutiques, aménagement et gestion en zone côtière", Rennes, 16-17 mars 2001, Ifremer, p.9-14.
- Brocas, A.-M. et F. Von Lennep, 2010, "Contrepoint : de l'utilité (et des limites) du recours aux indicateurs pour le pilotage des politiques publiques", *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, p.149-160.
- Brook, R.K. et S.M. McLachlan, 2008, "Trends and prospects for local knowledge in ecological and conservation research and monitoring", *Biodiversity and Conservation*, n°17(14), p.3501-3512.
- Brunckhorst, D.J., 1995, "Sustaining nature and society - A bioregional approach", *Inhabit*, n°3, p.5-9.
- Brunet, R., R. Ferras et H. Théry, 1993, *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*, Paris, Reclus - La Documentation Française.
- Brunetière, J.-R., 2006, "Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ?", *Revue française d'administration publique*, n°117(1), p.95-111.
- Bruno, I., 2008, "La recherche scientifique au crible du benchmarking. Petite histoire d'une technologie de gouvernement", *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, n°5(55-4bis), p.28-45.
- Bühler, U., 2002, "Participation with Justice and Dignity': Beyond the 'New Tyranny'", *Conflict and Development*, n°1.
- Bulinge, F., 2002, "Pour une culture de l'information dans les petites et moyennes organisations : un modèle incrémental d'intelligence économique", Thèse de doctorat en Sciences de l'Information et de la Communication, Université du Sud Toulon Var.
- Bull, R., J. Petts et J. Evans, 2008, "Social learning from public engagement: dreaming the impossible?", *Journal of Environmental Planning and Management*, n°51(5), p.701-716.

- Burger-Helmchen, T. et J. Pénin, 2011, "Crowdsourcing : définition, enjeux, typologie", *Management & Avenir*, n°41, p.254-269.
- Cadiou, S., 2009a, "La politique locale : une affaire de techniciens ? ", *L'élu local aujourd'hui*. Bidegaray, C., Cadiou, S., Pina, C., (dir) (Dir.), Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Cadiou, S., 2009b, *Le pouvoir local en France*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble.
- Cadoret, A., 2006a, "Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux : enjeux d'une gestion intégrée ? Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon", Thèse de doctorat de géographie-aménagement, Université Paul Valéry, Montpellier III.
- Cadoret, A., 2006b, "De la légitimité d'une géographie des réseaux sociaux : la géographie des réseaux sociaux au service d'une géographie des conflits", *Networks and Communication Studies, NETCOM*, n°20(3-4), p.137-157.
- Caille-Cattin, C., 2005, "Le paysage, de l'information à l'élaboration d'une culture paysagère. Vers des médiation paysagères au service des acteurs de l'aménagement des territoires", Thèse de doctorat en géographie, Université de Franche-Comté.
- Calame, P., 2009, "Le territoire, acteur pivot du XXIème siècle", *Essai sur l'oeconomie*. ECLM, E. (Dir.), Genève, Calame, Pierre, p.370-418.
- Callon, M., 1998, "Des différentes formes de démocratie technique.", *Responsabilité & Environnement, Annales des Mines*, p.63-79.
- Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthes, 2001, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Callon, M. et A. Rip, 1992, "Humains, non humains : morale d'une coexistence", *La terre outragée. Les experts sont formels*. Theys, J. et Kalaora, B. (Dir.), Paris, Autrement
- Camp, R., 1989, *Benchmarking : The search for industry best practices that lead to superior performance*, Quality Press.
- Canter, D., 1988, *The Psychology of Place*, London, Architectural Press.
- Cappelletti, L., 2010, "La recherche-intervention : quels usages en contrôle de gestion ?", Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité (AFC), Nice, 10-11 mai 2010, 25 p.
- Cardy, H., 1997, "Territoires incertains et communication publique", *Quaderni*, n°34(1), p.111-127.
- Caron, A. et A. Torre, 2004, "Quand la proximité devient source de tensions : conflits d'usages et de voisinage dans l'espace rural", XLème Colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française : "Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen : les politiques régionales à l'épreuve des faits" Bruxelles, 1-3 septembre 2004, 16 p.
- Caron, C. et S. Roche, 2001, "Vers une typologie des perceptions spatiales", *L'Espace Géographique*, n°1, p.1-12.
- Carré, D., 2007, "Le recueil et l'exploitation des données secondaires dites de "deuxième main"", *Introduction à la recherche en SIC*. Olivesi, S. (Dir.), Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, p.77-94.
- Carré, D. et R. Delbarre, 2003, *Sondages d'opinion : La fin d'une époque*, Paris, L'Harmattan.
- Carton, L.J., 2007, "Map making and map use in a multi-actor context: spatial visualizations and frame conflicts in regional policymaking in the Netherlands", Thèse de doctorat, Delft University, 406 p.
- Caspar, R., M.-C. Juhel et M.-P. Cattet, 2003, "La dynamique des Pays", *Projet*, n°274.
- Castells, M., 1999, *Le Pouvoir de l'identité*, Paris, Fayard.
- Casti, E., 2005, "Towards a theory of interpretation: Cartographic semiosis", *Cartographica*, n°40(3), p.1-16.

- Casti, E., 2010. "Web GIS semiosis: Building a plural space". Proceedings of KCTOS: Savoir, créativité et transformation des sociétés, Wien, KCTOS.
- Caune, J., 2010, "Les territoires et les cartes de la médiation ou la médiation à nu par ses contemporains", *Les Enjeux de l'information et de la communication*, n°Dossier 2010(La (les) médiation(s) en SIC), p.1-11.
- Cefaï, D. et D. Trom (dir), 2001, "Les formes de l'action collective", Paris, Editions de l'EHESS.
- Chambat, P. et J.P. Fourniau, 2001, "Débat public et participation démocratique.", *Le débat public : une réforme dans l'Etat*. Vallemont, S. (Dir.), Paris, LGDJ, coll. Systèmes Droit, p.198.
- Chanay, H.C.d. et S. Rémi-Giraud, 2002, ""Espèces d'espaces » : approche linguistique et sémiotique de la métaphore ", *Mots. Les langages du politique*, (68, Les métaphores spatiales en politique).
- Chansou, M., 1994, "Développement durable, un nouveau terme clé dans les discours politiques", *Mots*, n°39(1), p.99-105.
- Chapet, J.-P., 2007, "Le système de gestion des collectivités territoriales : entre performance et délibération", *Politiques et management public*, n°25(4, décembre 2007), p.1-19.
- Chardonnel, S., G. Feyt et J.-C. Loubier, 2003, "La maquette virtuelle comme fond de carte : une vision commune du territoire", *Les figures du projet territorial*. Debarbieux, B. et Lardon, S. (Dir.), La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube. 157 -170.
- Charron, J. et J. de Bonville, 2002, *Le journalisme dans le "système" médiatique*, Département d'information et de communication, Université Laval.
- Chéry, J.P. et P. Maurel, 2008, "Cellular automata simulation of urban sprawl in the Mediterranean zone: Support for participatory planning of the Thau area (France).", Colloque RTP Paysage Environnement, Modélisation paysagère spatialisée : des approches dynamiques aux évaluations fonctionnelles, Toulouse, 3-5 juin 2008.
- Chess, C. et K. Purcell, 1999, "Public Participation and the Environment: Do We Know What Works?", *Environmental Science & Technology*, n°33(16), p.2685-2692.
- Chevalier, Y., 2009, "Le système d'information comme média", *Communication & langages*, n°160, p.35-38.
- Chiappero, M., 2003, "Le dessin d'urbanisme et d'aménagement : de l'outil à la méthode", *Les figures du projet territorial*. Debarbieux, B. et Lardon, S. (Dir.), La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube. 83-108.
- Chiappero, M., 2007, "Le "schéma-concept", nouvelle figure de la prospective des territoires, entre planification, incertitude et mobilisation collective ?", 132ème congrès national des Sociétés Historiques et Scientifiques "Images et imagerie", Arles, 16-21 avril 2007.
- Chosson, J.F., 1990, *Les générations du développement rural*, Paris, LGDJ, collection Décentralisation et développement local.
- Christin, A.-M., 1995, *L'image écrite ou la déraison graphique*, Paris, Flammarion.
- Claeys-Mekdade, C., 2001, "Qu'est-ce qu'une "population concernée" ? L'exemple camarguais ?", *Géocarrefour*, n°76(3), p.217-223.
- Claude, V., 2000, "Le projet urbain, un ici et maintenant ou un nouvel ailleurs ? Quelques réflexions sommaires ", *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*. Hayot, A. et Sauvage, A. (Dir.), Paris, Editions de La Villette, p.61-77.
- Clément, F., 1999, "Vous avez dit projet de territoire ?", *Territoires (supplément)*, n°397, 4 p.
- Cluzet, A., 2008, "Changer de modèle : oser le "ménagement" territorial !", *Pouvoirs locaux*, n°77, p.43-48.

- CMED, 1987, Notre avenir à tous, traduction française 1988, Montréal, Editions du Fleuve.
- Cohen, J., 1989, "Deliberation and democratic legitimacy", *The Good Polity*. Hamlin, A. et Petht, P. (Dir.), Basil Blackwell.
- Coleman, R., P. Lieber, A.L. Mendelson et D.D. Kurpius, 2008, "Public life and the internet : if you build a better website, will citizens become engaged ?", *New Media Society*, n°10(2), p.179-201.
- Coleman, S. et J. Götze, 2001, *Bowling together : Online public Engagement in Policy Deliberation*, London, Hansard Society Publishing.
- Commod, 2005, "La modélisation comme outil d'accompagnement", *Nature Sciences Sociétés*, n°13(2), p.165-168.
- Conein, B., 2004, "Cognition distribuée, groupe social et technologie cognitive", *Réseaux*, n°2004/2(124), p.53-79.
- Cotte, D., 2009, "Système, information, média", *Communication & langages*, n°160, p.39-48.
- Couclelis, H., 2009, "The abduction of geographic information science: Transporting spatial reasoning to the realm of purpose and design", *Proceedings of the 9th international conference on Spatial information theory (COSIT 2009). Volume 5756 of Lecture Notes in Computer Science*. Stewart Hornsby, K., Claramunt, C., Denis, M. et Ligozat, G., Springer-Verlag Berlin Heidelberg, p.342-356.
- Coudel, E., 2009, "Formation et apprentissage pour le développement territorial : regards croisés entre économie de la connaissance et sciences de gestion. Réflexion à partir d'une expérience d'Université Paysanne au Brésil", Thèse de doctorat, Montpellier SupAgro, 443 p.
- Courbet, D., M.-P. Fourquet-Courbet et C. Chabrol, 2006, "Sujets sociaux et médias : débats et nouvelles perspectives en sciences de l'information et de la communication", *Questions de communication*, (10), p.157-179.
- Craglia, M., M.F. Goodchild, A. Annoni, G. Camara, M. Gould, W. Kuhn, D.M. Mark, I. Masser, D.J. Maguire, S. Liang et E. Parsons, 2008, "Next-generation Digital Earth. A position paper from the Vespucci Initiative for the Advancement of Geographic Information Science", *International Journal of Spatial Data Infrastructure Research*, n°3, p.146-167.
- Crampton, J., 2008, "Keyhole, Google Earth, and 3D Worlds: An Interview with Avi Bar-Zeev", *Cartographica*, n°43(2), p.85-93.
- Crozier, M. et E. Friedberg, 1977, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil.
- Cyert, R.M. et J.G. March, 1963, *A Behavioural Theory of the Firm*, New Jersey, Prentice-Hall.
- Dacheux, E., 2004, "La communication : éléments de synthèse", *Communication et Langages*, n°141, 10 p.
- Dacheux, E., 2007, "Une nouvelle approche de l'espace public", *Recherches en Communications*, n°28(Variations autour de la communication), p.11-26.
- Dacheux, E., 2008, *L'espace public*, Paris, CNRS Editions.
- Dang Nguyen, G., 2007. "*Innovation et territoires : les pôles de compétitivité*". Colloque du dixième anniversaire du GET. La société de la connaissance à l'ère de la vie numérique, Paris, p.169-178.
- Daré, W., 2005, "Comportements des acteurs dans le jeu et dans la réalité : indépendance ou correspondance ? Analyse sociologique de l'utilisation de jeux de rôles en aide à la concertation pour la gestion de l'eau", Thèse de doctorat en Sciences de l'Environnement, ENGREF, 319 p.
- Davallon, J., 2004, "Objet concret, objet scientifique, objet de recherche", *Hermès*, n°38, p.30-37.

- Davallon, J. et J. Le Marec, 1995, "Exposition, représentation et communication", *Recherches en Communications*, n°4(La médiation des savoirs), p.15-37.
- David, A., 2000, "La recherche-intervention, cadre général pour la recherche en management ?", *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*. David, A., Hatchuel, A. et Laufer, R. (Dir.), Paris, Vuibert, p.193-213.
- David, A. (dir), 2009a, "Intelligence économique", *Les Cahiers du Numérique*, Hermes-Lavoisier. vol. 5, N°4/2009, 192 p.
- David, A., 2009b, "L'information pertinente en intelligence économique", *Problématiques émergentes dans les sciences de l'information*. Papy, F., Hermes-Lavoisier, p.208-231.
- Davis, R., 2005, *Politics Online*, New York and London, Routledge.
- Davoudi, S., 2006, "Evidence-Based Planning: Rhetoric and Reality", *disP*, n°165(2), p.14-24.
- de La Guéronnière, C. et D. Le Bras, 2009, La communication intercommunale : Quels enjeux à l'heure de la réforme territoriale ?, Voiron.
- de La Torre, L., 1990, "Réseaux régionaux de communication et territoire en Languedoc-Roussillon", *Cahiers du Lerass - Toulouse*, n°n°20-21(Les territoires incertains du local (2). Les politiques publiques locales.).
- de Rosnay, J., 1975, *Le macroscope*, Paris.
- de Rosnay, J., 1995, *L'homme symbiotique*, Paris, Seuil.
- de Rosnay, J., 2005, La révolte du proNetariat, des mass médias au media des masses, Paris, Fayard.
- de Saussure, F., 1979, Cours de linguistique générale, édition originale 1916, Paris, Payot.
- de Villeneuve, C., 2003, "Management Local et démocratie participative : Le cas de la ville de Morsang-sur-Orge", DEA "Management des organisations et des politiques publiques", Ecole doctorale "Economie, Organisations, Société", 118 p.
- Debar, A., 2010, "La gestion des hommes dans l'administration territoriale de l'Etat : entre bricolage gestionnaire et travail sur le sens", *Revue française d'administration publique*, n°132, p.757-770.
- Debarbieux, B., 2002, "Cartes, schémas et modèles au service du projet et de la prospective territoriale", *L'espace à repenser*. Debarbieux, B. et Vanier, M. (Dir.), La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- Debarbieux, B., 2003a, "Neuf enjeux de l'iconographie de projet et de prospective de territoire", *Les figures du projet territorial*. Debarbieux, B. et Lardon, S. (Dir.), La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube. 13-36.
- Debarbieux, B., 2003b, "Territoires", *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Lévy, J. et Lussault, M. (Dir.), Paris, Belin, p.910-912.
- Debarbieux, B., 2004, "Présentation générale. De l'objet spatial à l'effet géographique", *L'effet géographique. Construction sociale, appréhension cognitive et configuration matérielle des objets géographiques*. Debarbieux, B. et Fourny, M.-C. (Dir.), Grenoble, Editions de la MSH, p.11-33.
- Debarbieux, B., 2009, "Territoires, territorialité, territorialisation : aujourd'hui encore, et bien moins que demain...", *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*. Vanier, M. (Dir.), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p.19-30.
- Debarbieux, B. et S. Lardon, 2003, *Les figures du projet territorial*, La tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

- Dedieu, O., 2000, "Le SMVM du Bassin de Thau et sa façade maritime : l'apprentissage d'un aménagement partenarial et concerté du littoral.", *La consommation d'espace en zone littorale languedocienne : représentations et systèmes d'action. Rapport de recherche CNRS/IFREMER*. Valarié, P. (Dir.), Montpellier, CNRS, p.104-142.
- Dedieu, O., 2002, Le deuxième contrat de l'étang de Thau. Une démarche de partenariat durable en quête de sens. Montpellier. Document non publié: 30.
- Delaney, D., 2005, *Territory: A short introduction*, Oxford, Blackwell.
- Deledalle, G., 1978, *Écrits sur le signe de Charles S. Peirce*. Choisis, traduits et commentés, Paris, Le Seuil.
- Deleuze, G. et F. Guattari, 1980, *Mille Plateaux*, Paris, Minuit.
- Denis, M., 2008, "Assessing the symbolic distance effect in mental images constructed from verbal descriptions: A study of individual differences in the mental comparison of distances", *Acta psychologica*, n°127, p.197-210.
- Denis, M. et J.M. Loomis (dir), 2007, "Human spatial cognition: Memory, navigation, and environmental learning", A Special Issue of Psychological Research.
- Desage, F. et J. Godard, 2005, "Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales", *Revue française de science politique*, n°55(4), p.633-661.
- Desbois, H., 2001, "Les territoires de l'internet : suggestions pour une cybergéographie", *Comprendre les usages de l'internet*. Guichard, E. (Dir.), Paris, Editions Rue d'Ulm, p.253-263.
- Desbois, H., 2009, "La transition géonumérique", *Écritures: sur les traces de Jack Goody*. Guichard, E. (Dir.), Villeurbanne, Presses de l'ENSIB.
- Desquinabo, N., 2008, "Webforum design and debate practices during the 2007 French presidential campaign", Politics: Web 2.0 Conference, Royal Holloway, University of London.
- Desrosières, A., 1994, "Le territoire et la localité. Deux langages statistiques", *Politix*, n°7(25. Premier trimestre 1994).
- Desrosières, A., 1997, "Du singulier au général. L'argument statistique entre la science et l'État", *Cognition et information en société*. (Dir.), Paris, Édition de l'EHESS, p.267-282.
- Desrosières, A., 2000, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, La Découverte Poche.
- Devèze, J.-J., 2001, "Affordances et artefacts communicationnels: application de la « thérapie brève » de P. Watzlawick aux communications médiatisées par ordinateurs", *La Communication Médiatisée par Ordinateur : un carrefour de problématiques*, Sherbrooke : Canada.
- Dewulf, A., B. Gray, L. Putnam, N. Aarts, R. Lewicki, R. Bouwen et C. van Woerkum, 2005, "Disentangling approaches to framing: mapping the terrain", *Proceedings of the 18th Annual Conference of the International Association for Conflict Management*, Seville (Spain), June 2005.
- Dewulf, A., B. Gray, L. Putnam, N. Aarts, R. Lewicki, R. Bouwen et C. van Woerkum, 2009, "Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: A meta-paradigmatic perspective", *Human Relations*, n°62, p.155-193.
- Di Méo, G., 1991, *Territoires du quotidien*, Paris, L'Harmattan.
- Di Méo, G., 1998, *Géographie sociale et territoire*, Paris, Nathan université.
- Di Méo, G., 2004, "Composantes spatiales, formes et processus géographiques des identités", *Annales de Géographie*, n°638-639.

- Di Méo, G., 2008, "Une géographie sociale entre représentation et action", *Montagnes Méditerranéennes*, n°23(Représentation, action, territoire. Hommage à Hervé Gumuchian), p.13-21.
- Di Méo, G., 2009, "Le rapport identité/espace. Eléments conceptuels et épistémologiques", *Construction identitaire et espace*. Grandjean, P. (Dir.), Paris, L'Harmattan.
- Dodge, M., R. Kitchin et C. Perkins, 2009, *Rethinking maps: New frontiers in cartographic theory*, London, Routledge.
- Dodier, N., 1993, "Les appuis conventionnels de l'action. Eléments de pragmatique sociologique", *Réseaux*, n°62(Les conventions), 22 p.
- Dolez, B. et D. Paris, 2004, *Métropoles en construction : Territoires, politiques et processus*, Paris, L'Harmattan.
- Donzelot, J. et R. Epstein, 2006, "Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine", *Esprit*, n°7(Forces et faiblesses de la participation).
- Dortier, J.-F., 1998, "La révolution cognitive", *Sciences humaines*, (Hors série n°19. La psychologie aujourd'hui), p.22-26.
- Douguet, J.-M., J. Longuépée et O. Petit, 2006, "Editorial du dossier 6 "Les territoires de l'eau"", *Développement durable et territoires* p. , texte consulté en ligne URL : <http://developpementdurable.revues.org/index3320.html>.
- Douillet, A.-C., 2003, "Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique", *Revue française de science politique*, n°53(4).
- Douillet, A.-C., N. Bertrand et A. Faure, 2000, "L'agriculture périurbaine ou les limites de la campagne à la ville. La construction socio-politique de la question agricole dans la région urbaine grenobloise", *Rural-Urbain. Nouveaux liens, nouvelles frontières*. Arlaud, S., Jean, Y. et Royoux, D. (Dir.), Rennes, PUR, p.189-202.
- Draetta, L. et V. Fernandez, 2007. "Les TIC comme artefacts de médiation de la connaissance à l'échelle des territoires". Colloque du dixième anniversaire du GET. La société de la connaissance à l'ère de la vie numérique, Paris, p.164-170.
- Dubied, A., 2001, "Expression de l'opinion et transmission des savoirs dans la presse quotidienne", *Recherches en Communication*, n°16, p.37-46.
- Dumas, P., 1991, "Information et action", Mémoire d'Habilitation à Diriger les Recherches, Université du Sud Toulon-Var.
- Dumas, P., 2007, "Intelligence, Territoire, Décentralisation ou la région à la française", *Intelligence territoriale. Le Territoire dans tous ses états*. Technologiques, P. (Dir.), Toulon, Yann Bertacchini, p.29-32.
- Dumas, P., 2010, "Towards an ontology of territorial intelligence", IT-GO 2010 : Le Grand Ouest, une intelligence durable, Nantes, Rennes, 24-26 mars 2010, 7 p.
- Dumas, P., E. Boutin, D. Duvernay et G. Gallezot, 2005, "Is communication separable from information?", First european communication conference, KIT, Amsterdam, The Netherlands, November 24-26, 2005, 18 p.
- Dumas, P., J.-P. Gardère et Y. Bertacchini, 2007, "Contribution of socio-technical systems theory concepts to a framework of Territorial Intelligence", International Annual Conference of Territorial Intelligence, Huelva (Espagne) Oct 2007, 13 p.
- Dumont, G.F., 1999, "Le dessein identitaire des régions françaises", *Les territoires de l'identité. Le territoire, lien ou frontière ?* Bonnemaison, J., Cambrezy, L. et Quinty-Bourgeois, L. (Dir.), Paris, L'Harmattan. Tome I, p.125-139.
- Dupin, E., 1990, "Le sondage et la presse. Réflexions d'un journaliste", *Mots*, n°23(1), p.107-110.

- Dupuy, J.-P., 1994, *Aux origines des sciences cognitives* Paris, La Découverte.
- Duvernoy, I., F. Jarrige, P. Moustier et J. Serrano, 2005, "Une agriculture multi-fonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance ?", *Cahiers de la Multifonctionnalité*, n°8, 11 p.
- Ehrlich, M.F., H. Tardieu et M. Cavazza, 1993, *Les modèles mentaux. Approches cognitives des représentations*, Paris, Masson.
- Elden, S., 2010, "Land, terrain, territory", *Progress in Human Geography*, n°34(6), p.799-817.
- Emery, Y. et D. Giauque, 2005, *Paradoxes de la gestion publique*, Paris, Editions l'Harmattan.
- Engelhardt, J.v., 2002, "The language of graphics", Thèse de doctorat, Faculty of Humanities. Faculty of Science, University of Amsterdam, 200 p.
- Eppler, M.J. et J. Mengis, 2004, "The Concept of Information Overload: A Review of Literature from Organization Science, Accounting, Marketing, MIS, and Related Disciplines ", *The Information Society*, n°20(5), p.325-344.
- Epstein, R., 2005, "Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires", *Esprit*, n°Novembre 2005(Des sociétés ingouvernables ?), p.96-111.
- Epstein, R., 2009, "Après la territorialisation : le gouvernement à distance", *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*. Vanier, M. (Dir.), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p.131-139.
- Escarpit, R., 1976, *Théorie générale de l'information et de la communication*, Paris, Classiques Hachette.
- Espeland, W.N. et M. Sauder, 2007, "Rankings and Reactivity : How Public Measures Recreate Social Worlds", *American Journal of Sociology*, n°113(1).
- Eveno, E., 2004, "Le paradigme territorial de la société de l'information", *Networks and Communication Studies, NETCOM*, n°18(1-2), p.89-134.
- Eymeri, J.-M., 2006, "La fonction publique française aux prises avec une double européanisation", *Pouvoirs locaux*, n°117(2), p.121-135.
- Faludi, A., 2009, "A turning point in the development of European spatial planning? The 'Territorial Agenda of the European Union' and the 'First Action Programme'", *Progress in Planning*, n°71(1), p.1-42.
- Faludi, A. et B. Waterhout, 2006, "Introducing Evidence-Based Planning", *disP*, n°165(2), p.4-13.
- Faucher-King, F. et P. Le Galès, 2010, *Les gouvernements New Labour*, Paris, Nouveaux débats, éd. Presses de Sciences-po.
- Faure, A., 2003, "Une expérience de concertation sur l'impact des éclusées en vallée de la Dordogne", *L'environnement en débat. Concertation, décision et environnement : regards croisés. Vol. I*. Billé, R., Mermet, L., Berlan-Darqué, M., Berny, N. et Emerit, A. (Dir.), Paris, La Documentation française, p.119-135.
- Faure, A., 2008, "Gouvernements intercommunaux et ressources politiques : l'identité territoriale pour énoncer des priorités d'action publique ?", Colloque International "L'identité en jeux : pouvoirs, identifications, mobilisations", Paris, 26-27 nov 2008, 15 p.
- Faure, A. et A.-C. Douillet, 2006, "Périurbanité et dynamiques intercommunales : l'agriculture entre sillons de dépendance et nouvelles priorités d'action publique".
- Faure, A., J.-P. Leresche, P. Muller et S. Narath, 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, Editions L'Harmattan.
- Faure, A. et G. Pollet (dir), 1995, "La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel", Paris, L'Harmattan.

- Fauré, B., 2007, "Une analyse communicationnelle des outils de gestion et de contrôle. Quels apports pour les recherches en communications organisationnelles ?", *Communication et organisation*, n°31, p.107-123.
- Fauré, B. et G. Gramaccia, 2006, "La pragmatique des chiffres dans les organisations : de l'acte de langage à l'acte de calcul", *Etudes de communication*, n°29(1), p.25-37.
- Feyt, G., 2007, "Redistribution des pouvoirs, redistribution des cartes : la reconnaissance des territoires, enjeu inédit de l'action publique ?", *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*. Faure, A. et Négrier, E. (Dir.), Paris, Editions L'Harmattan - Collection Questions contemporaines, p.107-116.
- Fishkin, J., 1995, *The voice of people*, New Haven, Yale University Press.
- Fleury-Vilatte, B. et J. Walter, 2004a, "Des usages du constructivisme (1)", *Questions de communication*, n°5, p.161-168.
- Fleury-Vilatte, B. et J. Walter, 2004b, "Des usages du constructivisme (2)", *Questions de communication*, n°6, p.101-110.
- Flew, T. et G. Young, 2005, "From E-Government to online deliberative democracy", International Conference on Engaging Communities (on line), Brisbane, Australia, 15-17 August 2005.
- Flichy, P., 2001, "La place de l'imaginaire dans l'action technique. Le cas de l'Internet", *Réseaux*, n°109, p.53-73.
- Folke, C., S.R. Carpenter et T.e.a. Elmqvist, 2002, "Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformation", *Ambio*, n°31(5), p.437-440.
- Folke, C., T. Hahn, P. Olsson et J. Norberg, 2005, "Adaptive governance of social-ecological systems", *Annual Review of Environment and Resources*, n°30, p.441-473.
- Folke, C., L. Pritchard, F. Berkes, J. Colding et U. Svedin, 2007, "The problem of fit between ecosystems and institutions: Ten years later - art. no. 30", *Ecology and Society*, n°12(1), p.30-30.
- Fontaine, J., 2009, "Agglomération urbaine, gouvernance et démocratie", *Les cadres renouvelés de l'intercommunalité. Du territoire de projet à l'identité politique ?* Le Bihan, C. et Dare, R. (Dir.), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p.271-290.
- Fontanabona, J. (dir), 2000, "Cartes et modèles graphiques. Analyses de pratiques en classe de géographie", *Didactique des disciplines*, Paris, Institut National de Recherche Pédagogique. 302 p.
- Forester, J., 1999, *The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Fortier, A., 2005, "Des savoirs locaux insaisissables ? L'exemple de la tenderie aux grives en Ardenne", *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne]*, n°6(3).
- Foucalt, M., 2004, *Sécurité, Territoire, Population*. Cours au Collège de France, 1977-1978, Paris, Gallimard.
- Fourdin, M. et J.-B. Poinclou, 2000, "Le local au miroir de la communication intercommunale. Recomposition des territoires, pratiques politiques et dynamique institutionnelle", *Hermès*, n°26-27, p.283-294.
- Frémont, A., 1976, *La Région, espace vécu*, PUF.
- Friedman, J., 2005, "Globalization and the emerging culture of planning", *Progress in Planning*, n°64, p.183-234.
- Fung, A., 2006, "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, (Special Issue), p.66-75.

- Gadras, S., 2010, "La médiation politique comme cadre d'analyse de l'évolution des pratiques de communication au sein de l'espace public local", *Les Enjeux de l'information et de la communication*, n°Dossier 2010(La (les) médiation(s) en SIC), p.12-25.
- Gale, N.D., R.G. Golledge, W.C. Halperin et H. Couclelis, 1990, "Exploring spatial familiarity", *Professional Geographer*, n°42, p.299-313.
- Galison, P., 2002, "Images scatter into Data. Data gather into Images", *Iconoclash*. Latour, B. et Weibel, P. (Dir.), Cambridge, MIT Press, p.300-323.
- Garaud, P., 1990, "Politique nationale : élaboration de l'agenda", *L'année sociologique*, n°40, p.17-44.
- Gardère, E. et P. Gardère, 2008, *Démocratie participative et communication territoriale. Vers la micro-représentativité*, Paris, L'Harmattan.
- Gardère, J.-P., 2007, "Démocratie participative en aménagement urbain. Vers la microreprésentativité", *ISDM*.
- Garin, P. et J.D. Rinaudo, 2002, "Savoirs profanes et expertises en débat pour une planification concertée de la gestion de l'eau", *Sociologies pratiques, Gérer l'environnement : le temps de l'action concertée*, n°7, p.93-112.
- Gärling, T., Ä. Bökk et E. Lindberg, 1984, "Cognitive mapping of large-scale environment", *Environment and Behavior*, n°16(1), p.3-34.
- Garnier, J.-P., 2010, "De l'espace public à l'espace publicitaire. Odysseum à Montpellier", *Divergences*, n°18(18).
- Garraud, P., 1990, "Discours des maires et construction locale du politique", *Mots*, n°25(1), p.7-21.
- Gastambide, J., 2005, "Languedoc-Roussillon, vivre en cacophonie", *Quaderni*, n°59.
- Gastil, J., 2006, "How balanced discussion shapes knowledge, public perceptions and attitudes: A case study of deliberation on the Los Alamos National Laboratory", *Journal of Public Deliberation*, n°2(1), 32.
- Gauchet, M., 2002, *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard.
- Gaudin, J.-P., 1998, "La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises", *Revue Internationale des sciences sociales*, n°155, p.51-60.
- Gaudin, J.-P., 2007, *Gouverner par contrat*. Paris, Presses de Sciences Po: 275.
- Gauthier, G., 2003, "Critique du constructivisme en communication", *Questions de communication*, n°3, p.185-198.
- Gellereau, M., 2003, "Nous et les autres : les représentations des identités culturelles au service de nouveaux territoires ?", *Études de communication*, n°26.
- Genevois, S., 2008, "Quand la géomatique entre en classe. Usages cartographiques et nouvelle éducation géographique dans l'enseignement secondaire", Thèse de doctorat en Géographie, Université Jean Monnet de Saint Etienne, 357 p.
- Genieys, W. et J. Joana, 1996, "Un Janus notabiliaire : Yves Piétrasanta", *Sciences de la société*, n°38, p.129-142.
- Geppert, A., 2008, "Vers l'émergence d'une planification stratégique spatialisée", Mémoire d'Habilitation à Diriger les Recherches, Université de Rennes-Champagne-Ardenne, 230 p.
- Germain, P., 2009, "Vers des projets de territoire protecteurs des espaces agricoles - Quelles orientations inscrire dans le Schéma de Cohérence Territoriale ? Enseignements tirés de l'analyse de SCOT", XLVIe colloque ASDRLF Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie : quels équilibres pour les espaces régionaux ?, Clermont-Ferrand.

- Getches, D., 1999, "La gouvernance de bassin-versant : des limites naturelles pour les décisions relatives aux ressources naturelles", *Espaces et Sociétés*, n°97-98 (Gestion négociée des territoires et politiques publiques), p.111-132.
- Ghiotti, S., 2006, "Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence", *Développement durable et territoires [En ligne]*, (Dossier 6 : Les territoires de l'eau).
- Giblin, B., 2005, "La région : enjeux de pouvoirs", *Quaderni*, n°59(1), p.97-108.
- Giblin, B., 2009, "Attention, un train de réformes peut en cacher un autre", *Hérodote*, n°4(135), p.3-24.
- Gibson, J.J., 1979, *The ecological approach to visual perception*, Boston, Houghton-Mifflin.
- Gibson, R. et S. Erle, 2006, *Google Mapping Hacks*, Sebastopol, CA, O'Reilly & Associates.
- Giddens, A., 1987, *La constitution de la société*, Paris, Presses universitaires de France.
- Giddens, A., 1994, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.
- Giovannelli, A., 1998, "L'identité intercommunale", Actes du colloque national de l'ADCF, Angers, 4 novembre 1998.
- Giovannoni, V., 1994, "Les contraintes, l'aléatoire et la ruse : ethnologie des techniques de la pêche dans l'étang de Thau (Languedoc)", Thèse de doctorat en sociologie, Université de Provence.
- Giovannoni, V., 1995, *Pêcheurs de l'étang de Thau*, Paris, L'Harmattan, coll. Connaissance des Hommes.
- Girardot, J.-J., 2004. "*Intelligence territoriale et participation*". TIC & Territoires : quels développements ?, Lille, 13 p.
- Girardot, J.-J., 2010, 09/03/2010). "L'évolution du concept d'intelligence territoriale dans le cadre de l'action de coordination du réseau européen d'intelligence territoriale." Retrieved 18/05/2010, from <http://www.territorial-intelligence.eu/index.php/fre/Recherches-en-cours/Concept-of-territorial-intelligence/>.
- Girin, J., 1989, "L'opportunisme méthodique dans les recherches sur la gestion des organisations", Journée d'étude la recherche-action en action et en question, Paris, 10 mars 1989 AFCET, Collège de systémique, École Centrale de Paris.
- Girod, A., 2003, "Territoires, proximité et espace public", *Études de communication*, (26).
- Godelier, M., 1989, *L'Idéal et le matériel : pensée, économies, sociétés*, Paris, Fayard.
- Godet, M., 2001, *Manuel de prospective stratégique*, Dunod, 2ème édition.
- Goffman, E., 1973, *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, Les Editions de Minuit.
- Goffman, E., 1974, *Frame analysis*, New-York, Harper and Row.
- Golay, F. et M. Riedo, 2001, "NTIC et système d'information territoriale", *NTIC et territoires*. Vodoz, L. (Dir.), Lausanne, PPUR, p.11-30.
- Goodchild, M.F., 2008. "*Assertion and authority: the science of user-generated geographic content*". Colloquium for Andrew U. Frank's 60th Birthday. GeoInfo 39, Vienna, University of Technology, Department of Geoinformation and Cartography.
- Goody, J., 1979, *La raison graphique*, Paris, Minuit.
- Gorgeu, Y., 2010, "Cinq propositions pour un meilleur dialogue urbain-rural", *Territoires*, n°505, p.44-46.
- Gottmann, J., 1952, *La politique des Etats et leur géographie*, Paris, Colin.
- Gramaccia, G., 2001, *Les actes de langage dans les organisations*, Paris, L'Harmattan.

- Granget, L., 2009, "Les universités en quête de prestige dans le grand jeu de la concurrence : le rôle de la communication marketing et l'impact des palmarès ", *Communication et organisation*, n°35(Repenser la communication dans les organisations publiques).
- Granjou, C., 2003, "L'expertise scientifique à destination politique", *Cahiers internationaux de sociologie*, n°CXIV, p.175-183.
- Gravier, J.-F., 1947, *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion.
- Grémion, C., 1991, "De la participation à la communication", *Revue française d'administration publique*, n°58, p.271-274.
- Grémion, P., 1976, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil.
- Groupe µ, 1992, *Traité du signe visuel*, Paris, Seuil.
- Guenoun, M., 2009, "Le management de la performance publique locale. Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales", Thèse de doctorat en sciences de gestion, Institut de Management Public et de Gouvernance Territoriale, Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III, 713 p.
- Guérin-Pace, F., 2006, "Sentiment d'appartenance et territoires identitaires", *L'Espace Géographique*, n°4, p.298-308.
- Guerin, M. et P. Moquay, 2009, "Intercommunalité, pays : les recompositions territoriales", *Politiques agricoles et territoires*. Aubert, F., Piveteau, V. et Schmitt, B. (Dir.), Versailles, Ed Quae, p.105-132.
- Guichard, E., 2006, "L'internet: retrouvailles de l'écriture et de la cartographie", *La revue de la Bibliothèque nationale de France*, n°24, p.51-55.
- Guichard, E., 2007, "L'internet et le territoire", *Etudes de Communication*, n°30, p.83-95.
- Guichard, E., 2008, "Internet, cartes, territoire et culture", *Communication et langages*, n°158, p.77-92.
- Guillaume, B., 2009, "Indicateurs de performance dans le secteur public : entre illusion et perversité", *Cités*, n°37, p.101-109.
- Gumuchian, H., 1991, *Représentations et aménagement du territoire* Paris, Economica.
- Guyot, B., 1997, "Système d'information : construction d'un objet de recherche", Colloque SFSIC Communication organisationnelle, Lille.
- Haas, P., 1992, "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International organization*, n°46(1), p.1-35.
- Habermas, J., 1973, *La technique et la science comme idéologie*, Paris, Gallimard.
- Habermas, J., 1978, *L'espace public*, Paris, Payot.
- Habermas, J., 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.
- Haddad, M., 2008, "Intelligence territoriale et observatoires socio-économiques et environnementaux : un processus d'intelligence territoriale adapté (PITA) à l'observatoire de Menzel Habib aud sud de la Tunisie.", Thèse de doctorat en Sciences de l'Information et de la Communication, Université Metz Paul-Verlaine 376 p.
- Hall, G.B., A. Moore, P. Knight et N. Hankey, 2009, "The extraction and utilization of local and scientific geospatial knowledge within the Bluff oyster fishery, New Zealand", *Journal of Environmental Management*, n°90(6), p.2055-2070.
- Hall, P., 2008, "Critical Visualization", *Design and the Elastic Mind*. Antonelli, P. (Dir.), New York, Museum of Modern Art.
- Hardin, G., 1968, "The Tragedy of the Commons", *Sciences*, n°162, p.1243-1248.

- Harvey, F. et N. Chrisman, 1998, "Boundary objects and the social construction of GIS technology", *Environment and Planning A*, n°30, p.1683-1694.
- Healey, P., 2003, "Collaborative Planning in perspective", *Planning Theory*, n°2(2), p.101-123.
- Hébert, L., 2010, "Typologie des structures du signe : le signe selon le Groupe μ ", *NAS Nouveaux Actes Sémiotiques [en ligne]*.
- Heilbrunn, B., 2001, *Le logo*, Paris, PUF, Que sais-je ?
- Henocque, Y., 2006, "Leçons et futur de la gestion intégrée des zones côtières dans le monde", *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne]*, n°17(3), 11 p.
- Henocque, Y. et J. Denis, 2001, Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières. Guide Méthodologique Volume II, Commission Océanographique Intergouvernementale.
- Henry, C., 1997, Concurrence et services publics dans l'Union Européenne, Paris, PUF.
- Herbaux, P., 2002, "L'intelligence économique, outil du pacte territorial dans les pays du Pévèle", Colloque ASRDLF, Trois-Rivières - Canada, 21-23 août 2002, Université du Québec.
- Herbaux, P., 2007a, "Anticipation des ruptures affectant le territoire. Intelligence territoriale en région Nord-Pas de Calais ", *Intelligence territoriale. Le Territoire dans tous ses états*. Technologiques, P. (Dir.), Toulon, Yann Bertacchini, p.160-179.
- Herbaux, P., 2007b, Intelligence territoriale. Repères théoriques, Paris.
- Herbaux, P., 2009, "Anticipation and Territory: Does collecting information need citizens?", International Conference of Territorial Intelligence, Besançon 2008. Papers on Tools and methods of Territorial Intelligence, Besançon, MSHE, Besançon 2009, p.309-317.
- Herbaux, P. et Y. Bertacchini, 2005, "La rupture, un des corollaires de la vitesse. L'intelligence territoriale, une posture d'anticipation", Colloque TIC et Territoires, Quels développements ?, île Rousse, Revue ISDM, 10 p.
- Herbaux, P. et Y. Bertacchini, 2006, "Parlez moi de moi... La relation d'échange au sein du territoire", *ISDM*.
- Herbaux, P. et Y. Bertacchini, 2007, "Part du construit sémiologique en intelligence territoriale", VI^e conférence TIC et Territoires, Quels développements ?, Lyon, Université Jean-Moulin, 10 p.
- Herbaux, P., Y. Bertacchini et P. Dumas, 2007, "Savoirs tacites et gestion des connaissances.", Colloque International TICE Méditerranée 2007 - L'humain dans la formation à distance: la problématique du changement. , Marseille, 31 mai - 2 juin 2007, Université Paul Cézanne Aix-Marseille.
- Herbaux, P. et C. Masselot, 2007, "Implication of actors, pedagogy of governance", International Annual Conference of Territorial Intelligence, Huelva (Espagne), 9 p.
- Hert, p., 1999, "Internet comme dispositif hétérotopique", *Hermès*, n°25(93-107).
- Hirschman, A., 1995, Exit, voice and loyalty (1970), trad. fr. : Défection et prise de parole, Paris, Fayard.
- Holden, M., 2008, "Social learning in planning: Seattle's sustainable development codebooks", *Progress in Planning*, n°69, p.1-40.
- Holling, C.S., 1973, "Resilience and stability of ecological systems", *Annual Review of Ecology and Systematics*, n°4, p.1-23.
- Houillier-Guibert, C.-E., 2009, "Evolution de la communication territoriale : les limites de l'idéologie de la proximité", *Les enjeux de l'information et de la communication*, 16.
- Houser, M., 2008, "La nécessaire recentralisation de l'E.P.C.I. : La recherche d'une cohérence territoriale.", Thèse de doctorat en Droit Public, Université de Franche-Comté, 604 p.

- Howe, J., 2006, "The rise of crowdsourcing", *Wired*, n°14(6).
- Huron, D. et G. Spieth, 2009, "Communication intercommunale : entre construction d'image du territoire et modification du comportement des usagers", *Communication et organisation*, n°35.
- Hutchins, E., 1995, *Cognition in the wild*, Cambridge MA, Bradford Books - MIT Press.
- Ingallina, P., 2001, *Le projet urbain*, Paris, PUF, « Que-sais-je ? », Paris, PUF.
- Innes, J.E., 2004, "Consensus building: clarification for the concepts", *Planning Theory*, n°3(1), p.5-20.
- Iyengar, S., R. Luskin et J. Fishkin, 2003, "Facilitating Informed Public Opinion: Evidence from face-to-face and on-line Deliberative Polls", Annual Meeting of American Political Science Association, Philadelphia.
- Jacob, C., 1992, *L'empire des cartes*, Paris, Albin Michel.
- Jacquet-Lagrece, E., 1981, "Systèmes de décision et acteurs multiples. Contribution à une théorie de l'action pour les sciences des organisations", Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris-Dauphine.
- Jacquet, N. et D. Darmon, 2005, *Les pôles de compétitivité : le modèle français*, Paris, La Documentation française.
- Jacquinet-Delaunay, G. et L. Monnoyer, 1999a, "Avant-propos. Il était une fois", *Hermès*, n°25(Dispositif. Entre usage et concept), p.9-14.
- Jacquinet-Delaunay, G. et L. Monnoyer (dir), 1999b, "Dispositif. Entre usage et concept. Revue Hermès. Vol. 25".
- Janin, C. et E. Grasset, 2009, "Ingénierie, intelligence et culture territoriales : interrelations dans la construction des territoires", XLVI^e colloque ASDRLF Entre projets locaux de développement et globalisation de l'économie : quels équilibres pour les espaces régionaux ?, Clermont-Ferrand.
- Jarrige, F., P. Thinon et B. Nougardès, 2006, "La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. Exemple d'une recherche en partenariat avec la Communauté d'Agglomération de Montpellier", *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, n°3, p.393-414.
- Jarrosso, B., 1994, *Décider ou ne pas décider ?*, Maxima, Laurent du Mesnil Editeur.
- Jean, B., 2008, "Le développement territorial : une discipline scientifique émergente", *Les sciences du territoire*. Massicote (sous la direction de), G. (Dir.), Québec, Presses de l'Université du Québec, 422 p.
- Jeanneret, Y., 2003, "Les NTIC : des objets scientifiques à construire", *Concertation, décision et environnement : regards croisés. Vol. I, II, III*. Billé, R., Mermet, L., Berlan-Darqué, M., Berny, N. et Emerit, A. (Dir.), Paris, La Documentation française, p.195-213.
- Jeanneret, Y., 2004, "Forme, pratique et pouvoir. Réflexions sur le cas de l'écriture", *Sciences de la Société*, n°63, p.41-56.
- Jobert, A., 1998, "L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général", *Politix*, n°11(42), p.67-92.
- Jodelet, D., 1989, *Les représentations sociales*, Paris, PUF.
- Jodelet, D., 1997, "Représentation sociale : phénomènes, concept et théorie", *Psychologie sociale*. Moscovici, S. (Dir.), Paris, PUF, Le psychologue, p.357-378.
- Joerin, F., 2008, "Information territoriale et processus de décision", Sixième Conférence Internationale d'Intelligence Territoriale, Besançon, 15-18 octobre 2008.

- Johnson-Laird, P.N., 1983, *Mental models : Towards a cognitive science of language, inference and consciousness*, Cambridge University Press.
- Joliveau, T., 2004, "Géomatique et gestion environnementale du territoire. Recherches sur un usage géographique des SIG", Mémoire d'Habilitation à Diriger des Recherches, CRENAM, Université Jean Monnet / CNRS, 397 p.
- Joly, M., 1994, *L'image et les signes : approche sémiologique de l'image fixe*, Paris, Nathan.
- Jones , B.D. et F.R. Baumgartner, 2005, *The politics of attention. How government prioritizes problems*, University of Chicago Press.
- Jouët, J., 2000, "Retour critique sur la sociologie des usages", *Réseaux*, n°18(100), p.487-521.
- Killi, A., 2007, *Manager un projet territorial*, ARADEL.
- Kingston, R., 2007, "Public Participation in Local Policy Decision-making: The Role of Web-based Mapping", *The Cartographic journal*, n°44(ICA Special Issue 2007), p.138-144.
- Kitchin, R., C. Perkins et M. Dodge, 2009, "Thinking about maps", *Rethinking Maps*. Dodge, M., Kitchin, R. et Perkins, C. (Dir.), London, Routledge.
- Kolmayer, E. et M.-F. Peyrelong, 1999, "Partage de connaissances ou partage de documents ?", *Document numérique*, n°3(3/4).
- Labasse, B., 2004, "Pour une épistémologie des pratiques médiatiques ", colloque Sciences, Médias et Société, Lyon 15-17 juin 2004, ENS-LSH, p.103-118.
- Labbé, P., 2008, "Réaction sur "La dictature du projet"", *Territoires*, n°488.
- Lacroix, F., 2008, "Le concernement des habitants dans les dispositifs de participation du public à des échelles territoriales atypiques", Mémoire du master "Urbanisme et territoires", Université Paris XII - Val de Marne - Institut d'Urbanisme de Paris, 125 p.
- Lafaye, C., 2000, "Gouvernance et démocratie : quelles reconfigurations ?", *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Andrew, C. et Paquet, G. (Dir.), Ottawa. Les Presses de l'Université, 26 p.
- Laganier, R., B. Villalba et B. Zuindeau, 2002, "Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire", *Développement durable et territoires*.
- Lajarge, R. et E. Roux, 2007, "Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités", *Les ressources territoriales*. Gumuchian, H. et Pecqueur (dir.), B., éditions Economica, p.133-146.
- Lam, A., 2000, "Tacit Knowledge, Organisational Learning and Societal Institutions: An Integrated Framework", *Organization Studies*, n°21(3), p.487-513.
- Lamizet, B., 1994, "Médiation et communication", *Comprendre et construire la médiation*. Chappaz, G., Université de Provence, Crdp Marseille, p.135-150.
- Lamizet, B., 1997, "Incertitudes des territoires : approche conceptuelle", *Quaderni*, n°34(1), p.57-68.
- Landel, P.A., 2007, "Entre politique publique et action publique : l'ingénierie territoriale", *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*. Faure, A. et Négrier, E., L'Harmattan p.117-122.
- Lapostolle, D., 2010, "L'ingénierie territoriale vue des pays. Une bureaucratie professionnelle territoriale en gestation", Thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2. Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 342 p.
- Laramée, A., 2000, "La ruralité et l'imaginaire des autoroutes de l'information. / Information highways and local identity in rural areas", *Géocarrefour*, p.13-23.
- Laramée, A., 1995, "Communication, territoire et identité : un ancien regard sur de nouvelles technologies ?", *Sciences de la Société*, n°35, p.47-59.

- Lardon, S., M. Mainguenaud et S. Roche, 2006, "Représentations spatiales et participation", *Revue internationale de Géomatique*, n°16(2).
- Lardon, S., P. Maurel et V. Piveteau, 2001, *Représentations spatiales et développement territorial*, Paris, Hermès.
- Larkin, J.H. et H.A. Simon, 1987, "Why a Diagram is (Sometimes) Worth Ten Thousand Words", *Cognitive Science*, n°11, p.65-99.
- Lascoumes, P., 2001, "L'obligation d'informer et de débattre, une mise en public des données de l'action publique", *Les Effets d'information en politique*. Gerstlé, J., (dir.) (Dir.), Paris, L'Harmattan. , p.303- 321.
- Lascoumes, P., 2007, "Gouverner par les cartes", *Genèses*, n°3.
- Lascoumes, P. et J.-P.L. Bourhis, 1998, "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures", *Politix*, n°11(42), p.37-66.
- Lascoumes, P. et P. Le Gales, 2009, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Lasswell, H., 1948, "The structure and function of communication in society", *The communication of ideas*. Bryson, L. (Dir.), New-York, Harper.
- Latour, B., 1993, "Les "vues" de l'esprit. Une introduction à l'anthropologie des sciences et des techniques", *Sciences de l'Information et de la Communication*. Bougnoux, D. (Dir.), Paris, Larousse, p.570-596.
- Latour, B., 1994, "Une sociologie sans objet ? Remarques sur l'interobjectivité", *Sociologie du travail*, n°36, p.587-607.
- Laulan, A.-M. et J. Perriault, 2007, "Interview d'Edgar Morin", *Hermès*, n°48 : Racines oubliées des sciences de la communication, p.185-187.
- Lavelle, S., 2009, "Politiques des artefacts. Ce que les choses font et ne font pas", *Cités*, n°39, p.39-51.
- Le Bart, C., 2000, "Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale", *Hermès*, n°26-27, p.175-184.
- Le Bohec, J., 2000, "La question du "rôle démocratique" de la presse locale en France", *Hermès*, n°26-27, p.185-198.
- Le Bourhis, J.-P., 2004, "La publicisation des eaux. Rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964 - 2003)", Thèse de doctorat en Sciences Politiques, Université de Paris I - Panthéon Sorbonne, 529 p.
- Le Bourhis, J.-P., 2007, "Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. La politique des risques en France 1970-2000.", *Genèses*, n°68(3), p.75-96.
- Le Bourhis, J.-P. et P. Lascoumes, 2011, "La résistance aux instruments. Formes et modèles d'analyse au sein d'un corpus d'études de cas", Colloque international "Les instruments d'action publique mis en discussion théorique", Paris, Sciences Po, rEr - Réseau Etat Recomposé.
- Le Bourhis, J.P., 2006, "De la délibération à la décision : l'expérience des commissions locales de l'eau", *Concertation, décision et environnement. Regards croisés, Vol IV*. Billé, R., Mermet, L. et Berlan-Darqué, M. (Dir.), Paris, La Documentation Française.
- Le Cam, F., 2003, "Les carnets (weblogs), une piste pour l'expression citoyenne locale ?", Deuxième Workshop de Marsouin, Brest, 4-5 décembre 2003, ENST Bretagne, 28 p.
- Le Coadic, Y.F., 2004a, *La science de l'information*, Paris, PUF. Que-sais-je ?
- Le Coadic, Y.F., 2004b, *Usages et usagers de l'information*, Armand Colin / ADBS Editions.

- Le Gales, P., 2006, *Gouvernement et gouvernance des territoires*, Paris, La Documentation Française.
- Le Groupe Going et Y. Bertacchini, 2004, "Territoire physique et territoire virtuel. Quelle cohabitation ?", *Revue ISDM*, n°6, p.77-89.
- Le Moëne, C. (dir), 2004, "Systèmes d'information organisationnels ?", *Sciences de la société*. 63, 196 p.
- Le Moigne, J.-L., 1973, *Les systèmes d'information dans les organisations*, Paris, Editions Retz.
- Le Moigne, J.-L., 2006, *La théorie du système général, théorie de la modélisation*, Collection des Classiques du Réseau Intelligence de la Complexité.
- Le Saout, R. (dir), 2009, "L'intercommunalité en campagne", Rennes, Presses Universitaires de Rennes. p.
- Lecourt, A. et G. Baudelle, 2004, "Planning conflicts and social proximity : a reassessment", *International Journal of Sustainable Development*, n°7(3), p.287-301.
- Lefebvre, R., 2007, "Non-dits et points aveugles de la démocratie participative", *La démocratie participative*. Robbe, F. (Dir.), Paris, L'Harmattan.
- Legavre, J.-B., 1994, "L'horizon local de la communication politique", *Politix*, n°28, p.76-99.
- Legendre, P., 1976, *Jouer du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote*, Paris, Editions de Minuit.
- Lehericy, M., 2010, "L'urbanisme et politiques durables en milieu rural : ces cartes communales, outils d'aménagements bancals. Cas du Limousin", Colloque AISRe-ASRDLF 2010, Identité, qualité et compétitivité locale, Aoste, 21 p.
- Leleu-Merviel, S., 1997, *La conception en communication*, Paris, Éditions Hermès.
- Lelli, L., 2003, "La photographie de paysage comme outil de mobilisation des acteurs pour un projet de territoire", *Les figures du projet territorial*. Debarbieux, B. et Lardon, S. (Dir.), La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube. 183-191.
- Lelli, P., 2005, "Représentations sociales et communication", *Hermès*, n°41, p.59-64.
- Leloup, F., 2010, "Le développement territorial et les systèmes complexes : proposition d'un cadre analytique", *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, n°4, p.687-705.
- Lemieux, C., 2002, "Elus et médias locaux : la nouvelle donne", *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation*, n°52(1), p.75-79.
- Lemus, D.R., D.R. Seibold, A.J. Flanagan et M.J. Metzger, 2004, "Argument and Decision Making in Computer-Mediated Groups", *Journal of Communication*, n°54, p.302-320.
- Lengler, R. et M. Eppler, 2007, "Towards a Periodic Table of Visualization Methods for Management.", *IASTED Proceedings of the Conference on Graphics and Visualization in Engineering (GVE 2007)*, Clearwater, Florida, USA
- Levesque, R., 2009, "Usages des sols et marchés fonciers ruraux en France, l'impact de l'urbanisation et de la fonction résidentielle", *Demeter 2009*, p.103-130.
- Lévi-Strauss, C., 1962, *La pensée sauvage*, Paris, Plon.
- Lévy, J., 2000, "Les nouveaux espaces de la mobilité", *Les territoires de la mobilité*. Bonnet, M. et Desjeux, D., Puf, Sciences sociales & sociétés, p.155-170.
- Levy, P., 1994, *L'intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace*, Paris, La Découverte.
- Lewicki, R., B. Gray et M. Elliot, 2003, *Making Sense of Intractable Environmental Conflicts*, Washington, Island Press.

- Lochard, G. et J.-C. Soulages, 2006, "Sémiotique, sémiologie et analyse de la communication médiatique", *Sciences de l'information et de la communication. Objets, savoirs discipline*. Olivesi, S. (Dir.), Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, p.229-241.
- Lohse, G.L., K. Biolsi, N. Walker et H.H. Rueter, 1994, "A classification of visual representations", *Communications of the ACM*, n°3(12), p.36-49.
- Lonchamp, J., 2007, "Un cadre conceptuel et logiciel pour la construction d'environnements d'apprentissage collaboratifs", *Revue STICEF*, n°14.
- Lussault, M., 2003, "L'espace avec les images", *Les figures du projet territorial*. Debarbieux, B. et Lardon, S. (Dir.), La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, p.39-58.
- Lussault, M., 2007, *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*, Paris, Le Seuil.
- Lynam, T., 1999, "Adaptive analysis of locally complex systems in a globally complex world", *Conservation Ecology*, n°3(2).
- Lynch, D., 1960, *The image of the city*, Cambridge MA, MIT Press.
- Maarek, P., 1986, *Médias et malentendus : cinéma et communications politiques*, Editions EDILIG.
- MacEachren, A., 1995, *How maps work: representation, visualisation and design*, New York, Guilford Press.
- MacEachren, A. et I. Brewer, 2004, "Developing a conceptual framework for visually-enabled geocollaboration", *International Journal of Geographical Information Science*, n°18, p.1-34.
- Maigret, E., 2000, "Introduction. La démocratie locale entre idéologies, identités et pratiques", *Hermès*, n°26-27, p.99-108.
- Major, W., 1999, "Approche de la concertation territoriale par l'analyse systémique et l'analyse lexicale du discours des acteurs. Perspectives d'application aux systèmes d'information géographique", Thèse de doctorat, Département de Génie Rural, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, 193 p.
- Manin, B., 1985, "Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique", *Le Débat*, n°33.
- Marie, J.-I., 1999, "La réception des politiques publiques par les administrés : une approche cognitive", *Les nouvelles politiques locales*. Balme, R., Faure, A. et Mabileau, A. (Dir.), Paris, Presse de Sciences Po, p.447-464.
- Marsch, J.G. et J.P. Olsen, 1995, *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- Martinet, A.-C., 2007, "Savoir(s), connaître, agir en organisation : attracteurs épistémiques", *La construction des savoirs pour l'action*. Avenier, M.-J. et Schmitt, C. (Dir.), Paris, L'Harmattan.
- Marty, C. et R. Marty, 1992, *99 réponses sur ...La sémiotique*, Montpellier, CRDP/CDDP Languedoc-roussillon.
- Mathien, M., 1993, *La PQR*, PUF.
- Mattelart, A., 1995, "La revanche des cultures", *Le Monde Diplomatique*, n°Août, p.80-82.
- Mattelart, A. et G. Tremblay, 2003, *Communication et démocratie. Actes du colloque 2001 Bagues, globalisme et pluralisme*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Maurel, P., 2001, "Les représentations spatiales : concepts de base et éléments de typologie", *Représentations spatiales et développement territorial*. Lardon, S., Maurel, P. et Piveteau, V. (Dir.), Paris, Hermès, p.75-108.
- Maurel, P., X. Augusseau, M. Bonin, J.-P. Cheylan, E. Coudel, C. Martignac, M. Piraux, J.-P. Tonneau et E. Valette, 2011, "Cartographie des savoirs locaux et gouvernance territoriale multi-niveaux : regards croisés Nord / Sud", *Mapping Ethics. New trends in Cartography and Social Responsibility*, Lausanne, 14-15 avril 2011, EPFL.

- Maurel, P. et Y. Bertacchini, 2008, "Conception, representation and mediation in participatory land planning projects : 3D physical models artefacts", "Territorial Intelligence and Governance" Conference Besançon, 16-18 october 2008, 12 p.
- Maurel, P., M. Craps, F. Cernesson, R. Raymond, P. Valkering et N. Ferrand, 2007, "Concepts and methods for analysing the role of IC-tools in Social Learning processes for River Basin Management", *Environmental Modelling and Software*, n°22, p.630-639.
- Maurel, P., T. Ramadier, S. Glatron, C. Cauvin, A.-C. Bronner et R. Raymond, 2005, "Cognition spatiale pour la gestion concertée de l'environnement. Techniques d'enquêtes et exemples d'application", 1ère conférence québéco-française pour le développement de la Géomatique (CQFD), Québec, Canada, 21 mai-2 juin, 20 p.
- Mayère, A. et A. Roux, 2010, "Redéfinition des modes de coordination : le cas de l'informatisation du dossier de soins à l'hôpital", 78ème congrès international ACFAS. Mutations des systèmes de santé et Communication entre organisations, professionnels, patients et société civile, Montréal, 10-11 mai 2010, Université de Montréal, p.186-195.
- Mazouni, N., L. Loubersac, H. Rey-Valette, T. Libourel, P. Maurel et J.-C. Desconnets, 2006, "SYSCOLAG: a transdisciplinary and multi-stakeholder approach towards integrated coastal area management. An experiment in Languedoc-Roussillon (France)", *Vie et Milieu - Life and Environment*, n°56(4), p.265-274.
- McGinnis, M., 1999, *Bioregionalism*, London, Routledge.
- Mélard, F. (dir), 2008, "Écologisation. Objets et concepts intermédiaires", Bruxelles, Peter Lang, coll. « Ecopolis ». 214 p.
- Ménard, R., 2007, Daniel Bougnoux : du message au massage. Médias, 13 p.
- Mermet, L., 1998, "Place et conduite de la négociation dans les processus de décisions complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement", *La négociation: situations et problématiques*. Faure, G.O., Mermet, L., Touzard, H. et Dupont, C. (Dir.), Paris, Nathan, coll. Connaître et pratiquer la négociation, p.256.
- Mermet, L., 2004, "Prospective : un objet d'étude pour les SIC", *Hermès*, n°38, p.207-214.
- Merrien, F., 2010, "La stratégie commune des ministères chargés du développement durable et de l'agriculture dans le domaine de l'information géographique", *Signatures*, n°43, p.2-4.
- Messika, L., 1994, "Dircoms et journalistes. Une convergence du flou", *Réseaux*, n°64.
- Mettan, N. et L. Vodoz, 1992, "La place de la négociation dans le processus d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement", *La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et de protection de l'environnement*. Ruegg, J. , p.79-94.
- Meunier, J.-P., 1999, "Dispositif et théories de la communication : deux concepts en rapport de co-détermination", *Hermès*, n°25, p.83-91.
- Meunier, J.-P., 2003, "Le problème de la représentation mentale. Représentation propositionnelle et/ou représentation imagée", *Recherches en Communication*, n°19, p.103-112.
- Meunier, J.-P. et D. Peraya, 2010, Introduction aux théories de la communication. 3ème édition, Bruxelles, De Boeck.
- Michaud, C. et J.-C. Thoenig, 2009, *L'organisation et ses langages*, Laval, Les Presses de l'Université Laval.
- Miège, B., 1989, La société conquise par la communication, Grenoble, PUG.
- Miège, B., 1995, La pensée communicationnelle, édition augmentée, Grenoble, PUG.
- Miège, B., 2004, L'information-communication, objet de connaissance, Bruxelles, De Boeck.
- Miège, B., 2005, La pensée communicationnelle, édition augmentée, Grenoble, PUG.

- Miège, B., 2008, "L'imposition d'un syntagme : la société de l'information", *Tic&Société*, n°2(2), p.10-34.
- Milgram, S.J. et D. Jodelet, 1976, "Psychological maps of Paris", *Environmental Psychology. People and their physical settings*. Proshansky, A., Ittelson, W.H. et Rivlin, L.G. (Dir.), New-York, Holt Rinehart and Winston.
- Miller, C.C., 2006, "A beast in the field: the Google maps mashup as GIS/2", *Cartographica*, n°41(3), p.187-199.
- Millerand, F., L. Heaton et S. Proulx, 2011, "Emergence d'une communauté épistémique: création et partage du savoir botanique en réseau", *Connexions: communication numérique et lien social*. Proulx, S. et Klein, A., Presses universitaires de Namur.
- Minsky, M., 1974, "A framework for representing knowledge", *The psychology of computer vision*. Winston, P., McGraw-Hill.
- Mintzberg, H., 1993, *The rise and fall of strategic planning*, New-York, Free Press.
- Mogel, L. et A. Bhagat (dir), 2007, "An atlas of radical cartography", Los Angeles, Journal of Aesthetics & Protests Press. p.
- Moine, A., 2006, "Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie", *L'Espace Géographique*, n°2, p.115-132.
- Moine, A., 2007, *Le territoire : comment observer un système complexe*, Paris.
- Moinet, N., 2009, "Du "savoir pour agir" au "connaître est agir" : L'intelligence économique face au défi de la communication", *Les Cahiers du numérique*, n°5(4), p.53-77.
- Moirand, S., 2007, Sophie Moirand, *Les discours de la presse quotidienne. Observer, analyser, comprendre*, Paris, PUF.
- Molénat, J., 2007, "Georges Frêche - Des médias sous surveillance", *Médias*, n°12.
- Moles, A., 1971, *La communication*, Paris, C.E.P.L.
- Moller, H., F. Berkes, P. Lyver et M. Kislalioglu, 2004, "Combining science and traditional ecological knowledge: monitoring populations for co-management", *Ecology and Society*, n°9(3 (online)) URL <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss3/art2>).
- Monmonier, M., 1991, *How to lie with maps*, Chicago, University of Chicago Press, second edition 1996
- Monnoyer-Smith, L., 2007a, "Citizen's deliberation on the Internet: a French case", *E-Government Research: Policy and Management*. D., N. (Dir.), New York, IGI Publishing.
- Monnoyer-Smith, L., 2007b, "Instituer le débat public : un apprentissage à la française", *Hermès*, n°37, p.21-28.
- Monnoyer-Smith, L., 2007c, "Le débat public en ligne : une ouverture des espaces et des acteurs de la délibération ?", *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Blatrix, C., Blondiaux, L. et Fourniau, J.-M. (Dir.), Paris, La Découverte p.416.
- Mons, A., 1992, *La métaphore sociale. Image, territoire, communication*, PUF.
- Monseigne, A., 2009, "Participation, communication : un bain sémantique partagé", *Communication et Organisation, dossier "La communication dans les organisations publiques"*, n°35(1), p.30-46.
- Moquay, P., 1996, *L'intercommunalité en douze facteurs. Comprendre le contexte local*, Paris, Syros.
- Moquay, P., 2001, *L'invention des nouveaux territoires : une urbanité rurale*, Editions de l'Aube.

- Moquay, P., S. Lardon, E. Marcelpoil et V. Piveteau, 2005, "Représentations spatiales et proximité institutionnelle dans les processus de développement territorial", *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*. Quæ, É. (Dir.), Paris.
- Morand, B., 1997, "Les sens de la signification. Pour une théorie *a priori* du signe", *Intellectica*, n°2, p.229-279.
- Morand, B., 2004, Logique de la conception. Figures de sémiotique générale d'après Charles S. Peirce, Paris, L'Harmattan.
- Morelli, P., 2007, "Blogs et médias, quels rapports aujourd'hui : essai de typologie", EUTIC (Enjeux et usages des Technologies de l'information et de la communication), Athènes.
- Morin, E., 1977, La méthode - tome I : la nature de la nature, Paris, Seuil.
- Morin, E., 1980, La méthode - tome II : la vie de la vie, Paris, Seuil.
- Morin, E., 1990, Introduction à la pensée complexe, Paris, Seuil.
- Morin, E., 1999, Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur, Paris, Seuil/Unesco.
- Morin, E. et J.-L. Le Moigne, 1999, *L'intelligence de la complexité*, Paris, L'Harmattan.
- Mormont, M., 2008, "La carte comme schéma prospectif négocié", *Écologisation. Objets et concepts intermédiaires*. Mélard, F. (Dir.), Bruxelles, Peter Lang, coll. « Ecopolis », p.99-113.
- Mormont, M. et B. Hubert, 2008, "De l'environnement au développement durable. Le rôle des médiateurs", *Écologisation. Objets et concepts intermédiaires*. Mélard, F. (Dir.), Bruxelles, Peter Lang, coll. « Ecopolis », p.51-73.
- Moscovici, S., 1976, La psychanalyse, son image et son public, Paris, PUF.
- Moser, G. et K. Weiss, 2003, Espaces de vie. Aspects de la relation homme-environnement, Paris, Armand Colin.
- Mostert, E., C. Pahl-Wostl, Y. Rees, B. Searle, D. Tabara et J. Tippet, 2007, "Social learning in European river-basin management: Barriers and fostering mechanisms from 10 river basins - art. no. 19", *Ecology and Society*, n°12(1), p.19-19.
- Mucchielli, A., 1995, *Les sciences de l'information et de la communication*, Paris, Hachette, collection les fondamentaux.
- Mucchielli, A. (dir), 2004, "Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines. 2ème édition", Paris, Armand Colin. 304 p.
- Mucchielli, A., 2006, Les sciences de l'information et de la communication, Paris, Hachette supérieur.
- Mucchielli, A. et C. Noy, 2005, Etude des communications : approche constructiviste, Armand Colin.
- Muller, P., 2006, Les politiques publiques (première édition 1990), Paris, PUF
- Musso, P., 1987, "L'économie politique des réseaux de communication", Colloque "La montée des réseaux", Grenoble, Université des sciences sociales de Grenoble.
- Musso, P., 2007, "Critique de la notion de territoire numérique", Colloque du dixième anniversaire du GET. La société de la connaissance à l'ère du numérique, 29 juin 2007, p.157-163.
- Musso, P. et A. Rallet (dir), 1995, "Stratégies de communication et territoires", Paris.
- Nay, O., 1994, "Les enjeux symboliques du développement local : l'exemple de la politique de communication de Montpellier", *Politiques et management public*, n°12(4, décembre 1994), p.51-69.
- Négrier, E., 2001a, "Le midi rouge, blanc, noir, vert : une palette couleur locale", *Les maîtres du sud. Géopolitique du Languedoc-Roussillon*. Négrier, E., Editions Golias.

- Négrier, E., 2001b, "Territoire, leadership et société. Georges Frêche et Montpellier", *Sciences de la société*, n°53, p.63-82.
- Négrier, E., 2002, "Les variables locales de l'intercommunalité", *Pouvoirs locaux*, n°52, Mars 2002, p.29-30.
- Nemery, J.-C. (dir), 2009, "Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?", Collection "Grate", Paris, L'Harmattan. 370 p.
- Neveu, É., 2009, *Sociologie du journalisme*, Paris, La Découverte.
- Noelle-Neumann, E., 1974, "The spiral of silence: a theory of public opinion", *Journal of Communication*, n°24, p.43-51.
- Nonaka, I. et H. Takeuchi, 1995, La connaissance créatrice. La dynamique de l'entreprise apprenante (traduction française 1997), Bruxelles, De Boeck.
- Norman, D., 1993a, Things that make us smart: Defending human attributes in the age of the machine, Cambridge, MA (USA), Perseus Publishing.
- Norman, D.A., 1991, "Cognitive artefacts", *Designing interaction: Psychology at the human-computer interface*. Carroll, J.M. (Dir.), New-York, Cambridge University Press.
- Norman, D.A., 1993b, "Les artefacts cognitifs", *Raison pratique*. (Dir.), Paris, EHESS. IV - Les objets dans l'action, p.15-34.
- Noucher, M., 2009, "La donnée géographique aux frontières des organisations : approche socio-cognitive et systémique de son appropriation", Thèse de doctorat, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, 225 p.
- Noyer, J. et B. Raoul, 2008, "Concertation et « figures de l'habitant » dans le discours des projets de renouvellement urbain », *Études de communication*, (31).
- Offner, J.-M., 2006, "L'indécision des lieux - Le surcode sfézien et l'action publique territoriale", *Mélanges en honneur à Lucien Sfez*. Gras, A. et Musso, P. (Dir.), Paris, PUF, 7 p.
- Olivesi, S. (dir), 2006, "Sciences de l'information et de la communication. Objets, savoirs discipline", Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble. 286 p.
- Ollivaux, J.P., 1985, La décentralisation. La région et l'aménagement du territoire, Paris, Syros-Adels.
- Olsen, S.B., 2000, "Educating for the governance of coastal ecosystems: the dimension of the challenge", *Ocean and Coastal Management*, n°43, p.331-341.
- Ortiz, L., 1994, "Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel", *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Némery, J.-C. (Dir.), Paris, Economica, p.183-200.
- Osborne, D. et T. Gaebler, 1993, *Reinventing government*, New York, Plume Book.
- Ostrom, E., 1990, *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*, New York, Cambridge University Press.
- Pagès, D., 1996, "Sous la tutelle d'Hestia et d'Hermès. La communication de l'intercommunalité", *Médiapouvoirs*, n°42, p.229-244.
- Pagès, D., 1997, "De la fin des territoires à l'ambiguïté de leur réinvention", *Quaderni*, n°34, p.43-56.
- Pahl-Wostl, C., E. Mostert et J.D. Tàbara (dir), 2008, "Social Learning in Water Resources Management", *Ecology and Society*. 13(1), p.493-586.
- Pailliat, I., 1993, *Les territoires de la communication*, Grenoble.
- Pailliat, I., 1995a, "Espaces, représentations, identités : quelles problématiques ?", *Sciences de la Société*, n°35, p.94-91.

- Pailliar, I., 1995b, "La question du territoire dans les travaux de la Société Française des Sciences de l'Information et de la Communication", *Annales de la Géographie*, n°585, p.595-598.
- Pailliar, I., 1995c, "La question du territoire dans les travaux de la Société Française des Sciences de l'Information et de la Communication (S.F.I.C.)", *Annales de Géographie*, n°104(585), p.595-598.
- Pailliar, I., 1995d, *Les territoires de la communication*, Grenoble, PUG.
- Pailliar, I., 2005, *La publicisation de la science : Exposer, communiquer, débattre, publier, vulgariser*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble.
- Pailliar, I., 2009, "Territoires, identités et communication", *Sciences de l'information et de la communication. Objets, savoirs, discipline*. Olivesi, S. (Dir.), Grenoble, PUG, p.286.
- Pailliar, I. et H. Romeyer, 2009, Nouvelles formes de débats publics sur les sciences et les techniques : approches en SIC. Dossier 2009, mis en ligne le 26 janvier 2010, Les enjeux de l'information et de la communication.
- Pailliar, I. et H. Romeyer, 2010, "Les débats publics autour des questions de sciences et de techniques et leur dimension communicationnelle", *Les enjeux de l'information et de la communication [en ligne]*, 5 p, texte consulté en ligne <http://w3.u-grenoble3.fr>.
- Panico, R. et F. Pouille, 2005, "Le projet comme outil de gouvernement. De Foucault aux territoires de projets", *Etudes de communication*, n°28.
- Paquier, J., 2008, L'Angleterre sous l'empire des indicateurs de performance. La Gazette, 7 avril 2008: p.22-25.
- Pasquier, R., V. Simoulin et J. Weisbein, 2007, *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, Maison des Sciences de l'Homme.
- Patrascu, M., 2010, "Saisir les pratiques sociales du point de vue de leur organisation. Revisiter le concept de médiation", *Les Enjeux de l'information et de la communication*, n°Dossier 2010(La (les) médiation(s) en SIC), p.58-70.
- Paul, C., 2007, *Le défi numérique des territoires, réinventer l'action publique*, Paris, Editions Autrement.
- Pautrat, R. et E. Delbecque, 2009, "L'intelligence territoriale : la rencontre synergique public/privé au service du développement économique", *Revue internationale d'intelligence économique*, Ed : Lavoisier, n°1(1), p.15-28.
- Pawson, R., 2002, "Evidence and Policy and Naming and Shaming", *Policy Studies*, n°23(3), p.211-230.
- Pecqueur, B., 1991, "L'avenir du local est-il dans le partenariat ?", *Territoires*, n°323(Décembre 1991).
- Peeters, H. et P. Charlier, 1999, "Contributions à une théorie du dispositif", *Hermès*, n°25, p.15-23.
- Peirce, C.S., 1978, *Écrits sur le signe*, rassemblés et commentés par G. Deledalle, Paris, Seuil.
- Pelissier, M., 2009, "Étude sur l'origine et les fondements de l'intelligence territoriale : l'intelligence territoriale comme une simple déclinaison de l'intelligence économique à l'échelle du territoire ?", *Revue internationale d'intelligence économique*, n°1(2), p.291-303.
- Pelissier, M. et I. Pybourdin, 2009, "L'intelligence territoriale. Entre structuration de réseau et dynamique de communication", *Les cahiers du numérique*, n°5(4).
- Pélissier, N., 2002a). "L'information territoriale sous influences. Dilution des genres et stratégies en ligne des organisations." from ARCHIVESIC <http://archivesic.ccsd.cnrs.fr/>.
- Pélissier, N., 2002b). "Si loin, si proche : l'élasticité identitaire du journaliste local usager d'Internet." from ARCHIVESIC <http://archivesic.ccsd.cnrs.fr/>.

- Pennanguer, S., 2005, "Incertitude et concertation dans la gestion de la zone côtière", Thèse de doctorat, Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Rennes, 372 p.
- Peraya, D., 1995, "Vers une théorie des paratextes : images mentales et images matérielles", *Recherches en Communications*, n°4, p.119-157.
- Perbal, S., L. Vergnol et S. Quazzotti, 2009, "Le processus de veille intégré au processus de management de projet. Vers une appropriation des outils de veille par les acteurs des projets", *Les Cahiers du numérique*, n°5(4), p.39-51.
- Perrin, G., 2010, "Coexistence des territoires : l'espace physique à l'épreuve du virtuel. Une approche relationnelle cybermétrique issue d'une démarche d'intelligence territoriale", Thèse de doctorat en Sciences de l'Information et de la Communication, Université du Sud Toulon Var.
- Petiot, G., 1994, "Les mots de l'écologie", *Mots*, n°39(1), p.69-78.
- Petit, S., C. Barthès et B. Lémery, 2010, "Les Chambres d'Agriculture à l'épreuve du territoire", Colloque de la Société Française d'Economie Rurale "Conseil en agriculture : acteurs, marchés, mutations", Dijon, 14-15 octobre 2010, SFER.
- Pickles, J., 2004, *A History of Spaces: Cartographic Reason, Mapping and the Geo-Coded World*, London, Routledge.
- Pierce, J.L., G. Neeley et J. Budziak, 2008, "Can deliberative democracy work in hierarchical organizations ?", *Journal of Public Deliberation*, n°4(1), 37 p.
- Pierre, S., 2001, "Information géographique et Internet : les sites territoriaux ou l'émergence d'une intelligence collective du territoire", *Networks and Communication Studies, NETCOM*, n°15(3-4), p.257-288.
- Pierru, F., 2008, "Un public omniprésent et insaisissable : les lecteurs des palmarès hospitaliers", *Les journalistes et leurs publics*. Dauvin, P. et Legavre, J.-B. (Dir.), Paris, La Dispute, coll. « Pratiques politiques ».
- Pierru, F., 2009, "Les clairs-obscur de la forme palmarès. L'exemple de la carrière des palmarès hospitaliers", Séance n°2 du séminaire de réflexion "Benchmarking : histoire, usages et critiques d'un dispositif néolibéral de gouvernement par les nombres", MSH, 10 mars 2009, Paris, 50.
- Pierson, P., 2000, "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", *The American Political Science Review*, n°94(2), 251 p.
- Pinson, G., 2006, "Projets de ville et gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, n°56(4), p.619-651.
- Piponnier, A., 2010, "Observer pour gouverner : information, prescription et médiation dans les observatoires numériques territoriaux", *Études de communication*, n°34, p.109-126.
- Piponnier, A., 2011. "Un cas de confiance professionnelle : construction des usages et des normes dans les systèmes d'appels à projet". Colloque international "In-formation et communications organisationnelles : entre normes et formes", Rennes, Laboratoire PREFics et EHESP, p.107-116.
- Piron, M., 1996, "Systèmes d'information et observatoires en sciences sociales : quel impact sur les démarches de recherche ?", *Cahiers des sciences humaines*, n°32(4), p.3765-3784.
- Plantin, J.-C., 2009, "Propriétés et usages de la cartographie numérique dans l'espace urbain : le projet "la Montre Verte"", Mémoire de Master 2 Recherche Numérique, Enjeux et Technologies, Université Paris VIII, 108 p.
- Pledel, I., 2007, "Les nouvelles logiques d'expression : blogs et journalisme participatif, vers une e-démocratie ?", *La démocratie à l'épreuve de la société numérique*. (Coord.), J.M.L.a. (Dir.), Paris, Karthala, p.209-225.

- Poinclou, J.-B., 2002, "Le temps de la communication intercommunale", *Pouvoirs locaux*, n°52, p.58-62.
- Polanyi, M., 1969, *Knowing and Being*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Polanyi, M., 1983, *Tacit Dimension*, London, Peter Smith Publisher Inc.
- Polombo, N., 2008, "Les administrateurs SIG dans les Conseils Généraux", *Relief*, n°24(Echanges du Cereq 2008. Les parcours de formation et leurs effets sur les parcours d'emploi. XVèmes journées d'étude sur les données longitudinales dans l'analyse du marché du travail), 12.
- Popper, K., 1997, *Toute vie est résolution de problèmes*, Béziers, Actes Sud.
- Porada, S., 1993, "Imaginer l'espace et spatialiser l'imaginaire. Nouvelles technologies de visualisation en conception architecturale", *Réseaux*, n°61(Vers une nouvelle pensée visuelle), 17 p.
- Pornon, H., 1997, "Géomatique et organisation, contradictions et intégration des projets d'acteurs", Thèse de doctorat, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- Power, M., 2003, *La société de l'audit, l'obsession du contrôle*, Paris, La Découverte.
- Prado, A.B., M.C.C. Baranauskas et C.M.B. Medeiros, 2000, "Cartography and Geographic Information Systems as semiotic systems: A comparative analysis", 8th ACM Symposium on GIS, Washington DC, USA, December 2000.
- Prelaz-Droux, R., 1995, "Conception d'un système d'information à référence spatiale pour l'aménagement et la gestion du territoire : approche systémique et procédure de réalisation", Thèse de doctorat, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- Premat, C., 2008, "La participation, métonymie de la communication ? Les maires français et l'usage de la cyberdémocratie", *Composite*, n°11(1), p.87-99.
- Premat, C., 2010, "Pourquoi délibérer ? Le cas du débat public portant sur le grand contournement de Bordeaux", *Les enjeux de l'information et de la communication [en ligne]*, 13 p, texte consulté en ligne <http://w3.u-grenoble3.fr>.
- Price, V., L. Nir et J. Cappella, 2002, "Does Disagreement Contribute to more deliberative opinion?", *Political Communication*, n°19, p.95-112.
- Proulx, S., 2001, "Usages des technologies d'information et de communication : reconsidérer le champ d'étude ?", Actes du XIIème Congrès national des Sciences de l'Information et de la Communication, UNESCO (Paris), 10-13 janvier 2001, p.57-66.
- Proulx, S., 2007, "L'usage des objets communicationnels : l'inscription dans le tissu social", Colloque du dixième anniversaire du GET. La société de la connaissance à l'ère du numérique, 29 juin 2007, p.104-111.
- Puig, J.F.Y. et S. Mahé, 2009, "Atelier citoyen sur l'éco-métropole", *Territoires*, n°497, 32 p.
- Pybourdin, I., 2010, "Repenser la communication des organisations. Liens, réseaux et coopération 2.0", *Les cahiers du numérique*, n°6(1).
- Quéré, L., 1997, "La situation toujours négligée ?", *Réseaux*, n°85.
- Quéré, L., 2000, "Au juste, qu'est-ce que l'information ?", *Réseaux*, n°18(100), p.331-357.
- Quoniam, L. et A. Lucien, 2009, "L'intelligence économique 2.0 ?", *Les Cahiers du numérique*, n°5(4), p.11-37.
- Raffestin, C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Editions LITEC.
- Raffestin, C., 1987, "Repères pour une théorie de la territorialité humaine", *Cahier / Groupe Réseaux*, n°7, p.2-22.

- Rallet, A., 2006, "Technologies de l'Information et de la Communication. Un enjeu économique de société", *Sciences de l'information et de la communication. Objets, savoirs discipline*. Olivesi, S. (Dir.), Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, p.145-160.
- Ramadier, T., 2003, "Les représentations cognitives de l'espace : modèles, méthodes et utilités", *Espaces de vie : aspects de la relation homme-environnement*. Moser, G. et Weiss, K. (Dir.), Paris, Armand Colin, p.177-200.
- Ramadier, T. et A.C. Bronner, 2006, "Knowledge of the environment and spatial cognition: JRS as a technique for improving comparisons between social groups", *Environment and Planning B: Planning and Design*, n°3(2), p.285-299.
- Ramadier, T., P. Maurel, C. Cauvin et S. Glatron (dir), 2006, "Techniques d'enquêtes : Actualité scientifique de la méthode et des outils, Cd-Rom, ISBN 2-9526014-0-2".
- Rambaldi, G. et J. Callosa-Tarr, 2002, Participatory 3-Dimensional Modelling: Guiding Principles and Applications.
- Ramon, J., 2000, "Montpellier, la communicante", *Stratégie de développement local*, n°9, p.32-33.
- Rana, S. et T. Joliveau, 2008, "Call for papers: Special issue on Neogeography", *Journal of Location Based Services*.
- Rangeon, F., 1986, *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica.
- Raoul, B., 2003, "Le développement des territoires au miroir de la communication : une problématique en perspective", *Études de communication*, (26).
- Rasse, P., 2000, "La médiation, entre idéal théorique et application pratique", *Recherches en Communication*, n°13 (Médiation et régulation sociale), p.61-75.
- Rasse, P., 2002, "La médiation scientifique et technique, entre vulgarisation et espace public", *Quaderni*, (46).
- Rebillard, F., 2006, "L'information journalistique sur l'Internet, entre diffusion mass-médiatique et circulation réticulaire de l'actualité", Document numérique et société - Actes du colloque DocSoc 06, Paris, ADBS Editions, p.213-226.
- Repetti, A. et R. Prélaz-Droux, 2003, "An urban monitor as support for a participative management of developing cities", *Habitat International*, n°27, p.653-667.
- Rey-Valette, H., E. Chia, C. Soulard, S. Mathe, L. Michel, B. Nougaredes, F. Jarrige, P. Maurel, C. Clement, P. Martinand, P.-Y. Guiheneuf et E. Barbe, 2010, "Innovations et gouvernance territoriale : une analyse par les dispositifs", ISDA 2010 - Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food, Montpellier, 28 juin - 1er juillet 2010, 10.
- Rey-Valette, H., C. Soulard, S. Mathe, L. Michel, F. Jarrige, P. Maurel, E. Chia, C. Clement, P.-Y. Guiheneuf, L. Laurens, P. Martinand, B. Nougaredes, P. Valarie et E. Barbe, 2009, "Gouvernance des territoires et développement rural : une grille d'analyse pour appréhender les innovations organisationnelles", XLVIème Colloque ASRDLF, Clermont-Ferrand, 6-8 juillet 2009, 20 p.
- Richard-Zappella, J., 1990, "Mobilisation de l'opinion publique par les sondages", *Mots*, n°23(1), p.60-75.
- Richard, A., 2009, "L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau. Composer avec une pluralité de valeurs, d'objectifs et d'attachement", Thèse de doctorat en Sociologie, EHESS, 491 p.
- Ricoeur, P., 1983, *Temps et Récit*, Paris, Seuil.
- Rilaine, E., 1991, "Territoire : espace du jeu politique", *Quaderni*, n°13(1), p.39-51.
- Riley, J.W. et M. Riley, 1951, "A sociological approach to communication research", *Public Opinion Quarterly*, n°15, p.445-460.

- Rinner, C., C. Keßler et S. Andrulis, 2008, "The use of web 2.0 concepts to support deliberation in spatial decision-making", *Computers, Environment and Urban Systems*, n°32(5), p.386-395.
- Rmili, M., 2010, "Information, TIC & Territoire. De la coopération décentralisée en région Paca à la coopération extra-territoriale dans l'espace Euro méditerranéen. Application du modèle de l'intelligence territoriale", Thèse de doctorat en Sciences de l'Information et de la Communication, Université du Sud Toulon Var, p.
- Robert, P. et E. Souchier, 2008, "La carte, un média entre sémiotique et politique", *Communication & langages*, (Dossier "La carte au rivage des SIC").
- Roche, S., 1997, "Enjeux de l'appropriation sociale des technologies de l'information géographique pour l'aménagement territorial. Etudes de cas en France et au Québec", Thèse de doctorat en Géographie, Département de Géographie, Université d'Angers, 362 p.
- Roche, S., C. Caron et M. Saada, 2006, "The Spatiograph: A Classification Framework for Geospatial Representations", *Spatial Cognition & Computation: An Interdisciplinary Journal*, n°6(2), p.107-143.
- Rogers, E.M., 2003, *Diffusion of Innovations*, 5th ed., New York, The Free Press.
- Roggero, P. (dir), 2006, "La complexité territoriale : entre processus et projets", Paris, L'Harmattan.
- Romeyer, H., 2009, "La mise en scène des débats publics au coeur de la communication des organisations publiques", *Communication & Organisation*, n°35(Repenser la communication dans les organisations publiques), p.48-59.
- Roqueplo, P., 1997, *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*, INRA Editions.
- Rosanvallon, P., 2006, *La contre-démocratie, la Politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil.
- Rosemberg, M., 2000, "Montpellier, un modèle de développement urbain", *Le marketing urbain en question. Production d'espace et de discours dans quatre projets de ville*. (Dir.), Paris, Editions Economica, p.87-94.
- Roué, M. et D. Nakashima, 2003, "Savoirs locaux : l'expertise écologique des Indiens", *Sciences Humaines, Les savoirs invisibles*, n°137, p.28-31.
- Roux, A., 2004, "Systèmes d'information et dispositif organisationnel : quelle articulation ?", *Sciences de la société*, n°63, p.27-39.
- Roux, D.J., K.H. Rogers, H.C. Biggs, P.J. Ashton et A. Sergeant, 2006, "Bridging the science-management divide: Moving from unidirectional knowledge transfer to knowledge interfacing and sharing", *Ecology and Society*, n°11(1), 20 p.
- Rui, S., 2001, "Conflits d'aménagement, débat public et construction de l'intérêt général : une expérience démocratique ?", Thèse de doctorat en Sociologie, Université Victor Segalen.
- Rui, S., 2004, *La Démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Rumelhart, P. et D. Norman, 1995, "Schémas et frames", *La psychologie*. Le Ny, J.-F. et Gineste, M.D. (Dir.), Paris, Larousse, p.312-313.
- Russel, S., 1999, "Rationality and Intelligence - Applied logic series", *Foundations of rational agency*. Wooldridge, M. et Rao, A., Kluwer Academics Publishers. 14, p.11-33.
- Sadran, P., 2004, "La mise en débat de la démocratie locale", *Pouvoirs locaux*, n°62.
- Salmon, C., 2007, *Storytelling. La machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La découverte.
- Scarwell, H.-J. et R. Laganier, 2003, "Les recompositions de l'action publique en contexte transfrontalier", *Développement durable et territoires [En ligne] - Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement Durable* p, texte consulté en ligne <http://developpementdurable.revues.org/index1077.html>.

- Schwartz, P., 1998, *The Art of the Long View - Planning for the Future in an Uncertain World*, John Wiley and sons.
- Schwarz, E., 1992. "A generic model describing the complexification and autonomization of natural systems and its epistemological consequences.". 6th International Conference on Systems Research Informatics and Cybernetics, Baden-Baden.
- Searle, J.R., 1990, "Collective intentions and actions ", *Intentions in Communication*. Cohen, P.R., Morgan, J.L. et Pollack, M.E. (Dir.), Cambridge, MA, MIT Press, p.401-416.
- Searle, J.R., 1995, *The Construction of Social Reality*, New York, Ed. Free Press.
- Sécolier, P., 2010, *Pratiques professionnelles, enjeux territoriaux et changement social. L'évolution et la mutation des petits métiers de l'étang de Thau*, Bruxelles, E.M.E. & InterCommunications, coll. "Proximités-Sociologie".
- Seeger, C., 2008, "The role of facilitated volunteered geographic information in the landscape planning and site design process", *GeoJournal*, n°72, p.199-213.
- Serre, P., 1990, "La Gazette de Montpellier, un city magazine", *MédiasPouvoirs*, n°18.
- Shannon, C.E. et W. Weaver, 1949, *The mathematical theory of communication*, University of Illinois Press.
- Sibille, B., 2009, "Visions d'État. Deux systèmes d'informations géographiques dans la "gouvernance"", Thèse de Doctorat en Science Politique, Université de Montréal, 292 p.
- Sibille, B., 2010, "Voir l'Europe pour la faire. Un système d'informations géographiques dans la "gouvernance" européenne", *Politique européenne*, n°2(31), p.147-172.
- SIEE, 1995, *SAGE Guide cartographique*. 3 volumes. Vol 1: Exemples de cartes et bibliothèques de symboles. Vol 2 : Informations pour la réalisation des cartes, Vol 3: Listes des indicateurs de référence.
- Silem, A. et B. Lamizet, 1997, *Dictionnaire encyclopédique des Sciences de l'Information et de la Communication* Paris, Ellipses Marketing.
- Simard, L., L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy et M. Gauthier (dir), 2005, "Le Débat public en apprentissage. Aménagement et environnement", Paris, L'Harmattan.
- Simmel, G., 1896-1897, "Comment les formes sociales se maintiennent", *Année Sociologique* n°1, p.71-109.
- Simon, H.A., 1977, *The new science of management decision*, Prentice Hall.
- Simon, H.E., 1958, "Rational choice and the structure of the environment", *Models of bounded rationality. vol. 2.* (Dir.), Cambridge, MIT Press.
- Simon, H.E., 1982, "From substantive to Procedural Rationality", *Models of Bounded Rationality*, n°2, p.424-443.
- Simon, J.P., 1995, "Petite histoire des politiques de communication locale de 1970 à nos jours", *Stratégies de communication et territoires*. Musso, P. et Rallet, A. (Dir.), Paris, L'Harmattan, p.125-151.
- Simonnot, B. et G. Gallezot, 2009, *L'entonnoir. Google sous la loupe des sciences de l'information et de la communication*, Caen.
- Sintomer, Y., 2008, "Du savoir d'usage au métier de citoyen", *Raisons politiques*, n°3(31), p.115-133.
- Sperber, D. et D. Wilson, 1989, *La Pertinence. Communication et cognition*, Paris, Minuit.
- Stake, R., 2005, *The art of case research*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications.

- Star, S.L. et J. Griesemer, 1989, "Institutionnal ecology, 'Translations' and Boundary objects: amateurs and professionals on Berkeley's museum of vertebrate zoology", *Social Studies of Science*, n°19, p.387-420.
- Steyaert, P. et J. Jiggins, 2007, "Governance of complex environmental situations through social learning : a synthesis of SLIM's lessons for research, policy and practice", *Environmental Science and Policy*, n°10(6), p.575-586.
- Suchman, L., 1987, *Plans and situated actions. The problems of human-machine communication*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Supiot, A., 2009, *L'esprit de Philadelphie*, Seuil.
- Taverne, D., 1990, "Communication urbaine et politique. L'exemple de Montpellier", *Cahiers du Lerass - Toulouse*, n°20-21 (Les territoires incertains du local (1). Faut-il repenser le local ?).
- Taylor, C., 1998, *Les sources du moi*, Paris, Le Seuil.
- Tesson, F., 2010, "Quand le territoire fabrique le territoire: de l'effet des institutions territoriales sur la construction des regroupements intercommunaux", *Intercommunalité : politique et territoire*. Française, L.D. (Dir.), Paris, Boino Paul et Desjardins Xavier (dir.), p.51-65.
- Thévenot, L., 1986, "Les investissements de forme", *Conventions économiques*. Thévenot, L. (Dir.), Paris, Presses Universitaires de France, p.22-71.
- Thévenot, L., 2010, "Métamorphose des évaluations autorisées et de leurs critiques. L'autorité incontestable du gouvernement par l'objectif", *Les conventions dans l'économie en crise*. De Larquier, G., Favereau, O. et Guirardello, A. (Dir.), Paris, Presse des Mines.
- Theys, J., 1996, N°2 L'expert contre le citoyen ? Le cas de l'environnement, Paris.
- Theys, J. et B. Kalaora (dir), 1992, "La terre outragée. Les experts sont formels", Science en société, Paris, Autrement 1.
- Thoenig, J.-C. et P. Duran, 1996, "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, n°46(4), p.580-623.
- Thomas, F., 1999, "Dispositifs narratif et argumentatif : Quel intérêt pour la médiation des savoirs ?", *Hermès*, n°25, p.219-232.
- Thomas, O., 2009, "L'absence persistante de suffrage universel direct pour l'intercommunalité française : une entrave à supprimer rapidement ou un atout à sauvegarder absolument ? ", *Cahiers du GRES*, n°05(Septembre 2009).
- Thomas, S. et Y. Bertacchini, 2010, "Culture, Territoire et Gouvernance : entre fractionnement, diversité et dialogue interculturel", 17e Congrès de la SFSIC "Au cœur et aux lisières des SIC", Dijon, 23-26 juin 2010, Université de Bourgogne.
- Tilman, F., 2004, *Penser le projet. Concepts et outils d'une pédagogie émancipatrice*, Lyon, Chronique sociale.
- Tonneau, J.-P., M. Piraux, E. Coudel et S. Guilherme de Azevedo, 2009, "Évaluation du développement territorial comme processus d'innovation et d'institutionnalisation : le cas du Territoire du Alto Sertão do Piauí e Pernambuco au Nordeste du Brésil", *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne]*, n°9 p, texte consulté en ligne <http://vertigo.revues.org/9207>.
- Trompette, P. et D. Vinck, 2009, "Retour sur la notion d'objet-frontière", *Revue d'anthropologie des connaissances*, n°3(1), p.5-27.
- Turc, E. et M. Guenoun, 2009, "Gestion intercommunale des services publics locaux: indicateurs de performance, outils de pilotage et émergence des comparaisons intercommunales", *Revue du RECEMAP - Gestion et Management Public*, n°Avril 2009, 22 p.

- Turcotte, M.-F., S. Antonova et S. Clegg, 2007, *Managing learning societally*, Montréal, Université du Québec.
- Vacher, B., 2004, "Du bricolage informationnel à la litote organisationnelle. Ou comment considérer le bricolage au niveau stratégique", *sciences de la société*, n°63, p.133-149.
- Vacher, B., 2009, "Articulation entre communication, information et organisation en SIC", *Les enjeux de l'information et de la communication*, texte consulté en ligne http://w3.u-grenoble3.fr/les_enjeux/2009/Vacher/index.php.
- Valarié, P., 2002, "La mémoire de l'huître. Patrimonialisation de la lagune comme espace identitaire improbable : le musée de l'étang de Thau", *Patrimoine culturel et décentralisation: une étude en Languedoc-Roussillon*. Négrier, E. (Dir.), Montpellier, L'Harmattan, p.229-261.
- Valentin, J., 2007, "TICS et la géographie : vers une "géographie" 2.0 ?", *Networks and Communication Studies, NETCOM*, n°21(3-4), p.385-394.
- Van de Ven, A.H. et P.E. Johnson, 2006, "Knowledge for Theory and Practice", *The Academy of Management Review*, n°31(4), p.802-821.
- van Delden, H. et A. Hagen-Zanker, 2009, "New ways of supporting decision making: linking qualitative storylines with quantitative modelling", *Planning Support Systems Best Practice and New Methods*. Geertman, S. et Stillwell, J., Springer Science+Business Media B.V., p.347-367.
- Vannier, M. (dir), 2009, "Territoires, territorialité, territorialisation", Collection "Espace et Territoires", Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Veltz, P., 2008, *Des lieux et des liens. Essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, Paris, Editions de l'Aube.
- Venturini, M.-M., 2007, "Entre verbe et projet : la médiation, fondation de l'échange et structure du développement local", *Intelligence territoriale. Volet 3. Le territoire dans tous ses états* Bertacchini, Y. (Dir.), Toulon, Presses Technologiques, Collection Les ETIC, p.43-59.
- Venturini, M.-M. et Y. Bertacchini, 2007, "De la circulation et du maillage des données territoriales à la construction des savoirs", *Collection Les ETIC*. Technologiques, P. (Dir.), Toulon, Bertacchini, Yann, p.134-144.
- Verhaegen, P., 1994, "Image, diagramme et métaphore. A propos de l'icône chez C.S. Peirce", *Recherches en Communication*, n°1, p.19-48.
- Verhaegen, P., 1999, "Les dispositifs sémio-techniques : signes ou objets ?", *Hermès*, n°25.
- Verhaegen, P., 2003, "Exposer : savoirs et pouvoirs. Un dispositif de médiation des savoirs en plein essor", *Dossier médiomorphoses*, n°9, p.53-58.
- Vignaux, G., 1991, *Les sciences cognitives - une introduction*, Paris La Découverte.
- Vinchon, M.-C., 1998, "Stratégies de communication et territoires (Sous la direction de Pierre Musso et Alain Rallet)", *Flux*, n°14(33), p.46-52.
- Vinck, D., 1999, "Les objets intermédiaires dans les réseaux de coopération scientifique. Contribution à la prise en compte des objets dans les dynamiques sociales", *Revue Française de Sociologie*, n°XI, p.385-414.
- Vitalis, A., 2007, "Actualité de Jacques Ellul : la communication dans le contexte d'une société technicienne", *Hermès*, n°48, p.163-170.
- Volckrick, M.-E., 2000, "Médiation et régulation sociale. Présentation du dossier thématique", *Recherches en Communication*, n°13(Médiation et régulation sociale), p.7-21.
- Volle, J.-P., L. Viala, E. Négrier et C. Bernie-Boissard, 2010a, *Montpellier, la ville inventée*, Montpellier, Parenthèses.

- Volle, J.-P., L. Viala, E. Négrier et C. Bernie-Boissard, 2010b, ""Montpellier, la ville inventée" - Retranscription des débats du colloque", Montpellier, la ville inventée, Montpellier, 7 octobre 2010, 262.
- von Bertalanffy, L., 1968, *General System Theory: Foundations, Development, Applications.*, New York, George Braziller.
- Walliser, B., D. Zwirn et H. Zwirn, 2005, "Abductive logics in a belief revision framework ", *Journal of Logic, Language and Information*, n°14(1), p.87-117.
- Walters, C.J., 1986, *Adaptive management of renewable resources*, New York, USA, McGraw-Hill.
- Warmoes, I., 1997, *Le musée des Plans-Reliefs : maquettes historiques de villes fortifiées*, Paris, CNMHS : Editions du patrimoine.
- Watzlawick, P., 1978, *La réalité de la réalité - Confusion, désinformation, communication*, Seuil, Collection Points, Paris, 1976 pour la version originale *How real is real ? Communication, Disinformation, Confusion*, Ed Random House (New-York, Toronto).
- Watzlawick, P., J. Helwick-Beavin et D. Jackson, 1972, *Une logique de la communication*, Paris, Seuil.
- Weber, M., 1959, *Le savant et le politique*, Plon.
- Weill, A., 2010, "Le débat public : entre médiation et mise en scène. Retour sur le débat public "gestion des déchets radioactifs"", *Les enjeux de l'information et de la communication [en ligne]*, 10 p, texte consulté en ligne <http://w3.u-grenoble3.fr>.
- Weller, J.-M., 2006, "Il faut sauver l'agriculteur Poulard de la télédétection ! Le souci du public à l'épreuve du travail administratif ", *Revue Politiques et Management Public*, n°24(3).
- Wenger, E., 1998, *Communities of Practice : Learning, Meaning and Identity*, New York, Cambridge University Press.
- Wenger, E. et W. Snyder, 2000, "Communities of practice the organizational frontier", *Harvard Business Review*, n°January-February, p.139-145.
- Wiener, N., 1948, *Cybernetics, or Control and Communication in the Animal and the Machine*, Paris, Hermann & Cie.
- Willett, G., 1992, *La communication modélisée. Une introduction aux concepts, aux modèles et théories* Canada, Editions Renouveau Pédagogique Inc.
- Wilson, M.W., 2009, "Coding community", Thèse de doctorat, University of Washington, 295 p.
- Winkin, Y., 1981, *La nouvelle communication*, Paris, Le Seuil.
- Winkin, Y., 1996, *Anthropologie de la communication : de la théorie au terrain*, Bruxelles, Éditions De Boeck Université.
- Wojcik, S., 2005, "Délibération électronique et démocratie locale. Le cas des forums municipaux des régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi Pyrénées", Thèse de doctorat en Sciences Politiques Université des Sciences Sociales de Toulouse, Université de Toulouse I.
- Wojcik, S., 2008, "Penser les médiations des débats en ligne : apports croisés des SIC et de la science politique", Actes du 16è congrès de la SFSIC, Compiègne, 11-13 juin 2008.
- Wolton, D., 1997, *Penser la communication*, Paris, Flammarion.
- Wolton, D., 2000, "Le local, la petite madeleine de la démocratie", *Hermès*, n°26-27, p.89-97.
- Wolton, D., 2005, *Sauver la communication*, Paris.
- Wood, D. et J. Fels, 2008, *The nature of maps*, Chicago, University of Chicago Press.
- Wright, S. et J. Street, 2007, "Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums", *New Media & Society*, n°9(5), p.849-869.

- Yin, R., 2003, *Case study research: Design and methods (3rd ed.)*, Thousand Oaks, CA, Sage Publishing.
- Zampiccoli, L., 2010, "Le développement des pratiques de contrôle de gestion au sein des collectivités territoriales ", *Revue du RECEMAP - Gestion et Management Public*, n°Janvier 2010, 16 p.
- Zeitoun, J., 1996, "Nouvelles représentations de l'espace et matérialité du territoire", *Quaderni*, n°30(1), p.93-103.
- Zemor, P., 2005, *La communication publique*, PUF - Que sais-je ?
- Zhang, J., 1997, "The nature of external representations in problem solving", *Cognitive science*, n°21, p.179-217.
- Zhang, J. et D.A. Norman, 1994, "Representations in distributed cognitive tasks", *Cognitive Science*, n°18(1), p.87-122.

Annexes

Annexe 1 : Liste des sites Web consultés en lien avec le territoire de Thau

Blogs

<http://montbazine.com>
www.roquerols.fr
<http://mezinfos.midiblogs.com>
www.enviedethau.org
www.cualdemeze.fr
<http://philippesans.midiblogs.com>
<http://meze-ump.midiblogs.com>
<http://gillesphocas.midiblogs.com>
<http://pcfbalaruc.over-blog.com>
<http://citoyens-meze.midiblogs.com>
www.forcecitoyenne.com
<http://entremetang-seteenvirone.midiblogs.com>
www.seteblogs.com
www.reseau-hippocampe.org
www.touspoursete.fr
www.pages-singulieres.com
<http://op.thau.over-blog.com>
www.modem-setebassindethau.fr
<http://marseillanthau.canalblog.com>
<http://les-verts-de-sete.over-blog.com>
www.ensemblepoursete.fr
<http://cheminfaisant.midiblogs.com>
<http://ekodelamouree.free.fr/>
<http://lecaussoudupoussannet.fr>
<http://plaisanceecologiepourlenvironnementdubassindethau.blogspot.com/>
<http://sete-evolution.midiblogs.com>
www.lestempsethau.com
<http://setebassindethau.midiblogs.com>
www.thauenimages.fr
<http://vicomtesdebrageole.midiblogs.com>
<http://legabiandesete.midiblogs.com/>
<http://7asept.blogspot.com/>

Associations environnementales

www.cpiebassindethau.fr
<http://www.ardam.org/>
<http://www.voiledeneptune.org/>
<http://www.sete-de-coeur.fr/>

Institutions

www.ccnbt.fr
www.thau-agglo.fr
<http://www.smbt.fr>
www.ville-balaruc-les-bains.com
www.ville-balarucvieux.fr
www.bouziquest.fr
www.ville-frontignan.fr
www.ville-gigean.fr
www.loupian.fr
www.ville-meze.fr
www.marseillan.com

www.mireval34.fr
www.montbazin.fr
www.ville-poussan.fr
www.ville-sete.fr
www.viclagardiole.net
www.villeveyrac.fr

www.cg34.fr
www.cr-languedocroussillon.fr
www.herault.pref.gouv.fr

<http://www.sete-ccit.fr/>
www.ot-sete.fr/
<http://www.siel-lagune.org/>

Agendas 21

<http://www.ccnbt.fr/ccnbt-agenda21-ccnbt>
<http://agenda21bouzigues.blogspot.com>
<http://www.agenda21meze.fr/>
<http://a21montbazin.blogs.midilibre.com>
<http://agenda21-poussan.blogspot.com/>
<http://agenda21villeveyrac.blogspot.com>

Centres de recherche

<http://wwz.ifremer.fr/mediterranee>
<http://rsl.cepralmar.com>
<http://www.pole-lagunes.org/>
<http://www.cenlr.org/>

<http://www.conservatoire-du-littoral.fr>

Médias locaux

www.midilibre.com
<http://www.lamarseillaise.fr/h-rault/index.php>
www.herault-tribune.com
<http://www.gazettedesete.com>
<http://www.lagazettedemontpellier.fr>
<http://www.lalettrem.fr/>
www.objectif-lr.com/
<http://montpellierplus.midilibre.fr>
<http://www.montpellier-journal.fr/>
<http://languedoc-roussillon.france3.fr/info/>
www.thau.tv

Annexe 2 : Processus de fabrication d'une maquette en 3D

| | |
|---|--|
|  |  |
| <p>Découpage des plaques de liège</p> | <p>Tracé à l'échelle des courbes de niveau</p> |
|  |  |
| <p>Découpage des courbes de niveau</p> | <p>Collage des courbes de niveau</p> |
|  |  |
| <p>Habillage de la maquette</p> | <p>Peinture de l'occupation du sol</p> |
|  |  |
| <p>Installation de la maquette sur son support</p> | <p>Utilisation de la maquette sur le terrain</p> |

Abaques pour déterminer la dimension et l'échelle des maquettes

| Distance carte | 1:1000 | 1:2000 | 1:2500 | 1:5000 | 1:10000 | 1:15000 | 1:20000 | 1:25000 | 1:50000 | 1:75000 | 1:100000 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 1 cm | 10 | 20 | 25 | 50 | 100 | 150 | 200 | 250 | 500 | 750 | 1000 |
| 1 mm | 1,0 | 2,0 | 2,5 | 5,0 | 10,0 | 15,0 | 20,0 | 25,0 | 50,0 | 75,0 | 100,0 |

Conversion distance carte en distance terrain (en m) selon échelle

| Liège | 1:1000 | 1:2000 | 1:2500 | 1:5000 | 1:10000 | 1:15000 | 1:20000 | 1:25000 | 1:50000 | 1:75000 | 1:100000 |
|-------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 2 mm | 2 | 4 | 5 | 10 | 20 | 30 | 40 | 50 | 100 | 150 | 200 |
| 4 mm | 4 | 8 | 10 | 20 | 40 | 60 | 80 | 100 | 200 | 300 | 400 |

Conversion épaisseur liège en altitude terrain (en m) selon échelle

| Courbes | 1:1000 | 1:2000 | 1:2500 | 1:5000 | 1:10000 | 1:15000 | 1:20000 | 1:25000 | 1:50000 | 1:75000 | 1:100000 |
|---------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 1 m | 1,0 mm | 0,5 mm | 0,4 mm | 0,2 mm | 0,1 mm | | 0,05 mm | | | | |
| 2 m | 2,5 mm | 1,0 mm | 0,8 mm | 0,4 mm | 0,2 mm | | 0,1 mm | | | | |
| 5 m | 5 mm | 2,5 mm | 2 mm | 1 mm | 0,5 mm | | 0,25 mm | | | | |
| 10 m | 10 mm | 5 mm | 4 mm | 2 mm | 1 mm | 0,75 mm | 0,5 mm | | | | |
| 20 m | 20 mm | 10 mm | 8 mm | 4 mm | 2 mm | 1,5 mm | 1 mm | | | | |

Conversion équidistance courbes niveau en distance carte (en mm) selon échelle

| Altitude | 1:1000 | 1:2000 | 1:2500 | 1:5000 | 1:10000 | 1:15000 | 1:20000 | 1:25000 | 1:50000 | 1:75000 | 1:100000 |
|----------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 50 m | | | | 10 | 5 | 3,75 | 2,5 | 2 | | | |
| 100 m | | | | 20 | 10 | 7,5 | 5 | 4 | | | |
| 200 m | | | | 40 | 20 | 15 | 10 | 8 | | | |
| 300 m | | | | 60 | 30 | 22,5 | 15 | 12 | | | |
| 400 m | | | | 80 | 40 | 30 | 20 | 16 | | | |
| 500 m | | | | 100 | 50 | 37,5 | 25 | 20 | | | |
| 600 m | | | | 120 | 60 | 45 | 30 | 24 | | | |
| 700 m | | | | 140 | 70 | 52,5 | 35 | 28 | | | |

Epaisseur maquette (en mm) selon écart d'altitude entre point le plus bas et le plus haut (hors plaque bois + couche fond en liège)

| Territoire (km) | 1:1000 | 1:2000 | 1:2500 | 1:5000 | 1:10000 | 1:15000 | 1:20000 | 1:25000 | 1:50000 | 1:75000 | 1:100000 |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| 1 | 100 | 50 | 40 | 20 | 10 | 7,5 | 5 | 4 | 2 | 1,5 | 1 |
| 10 | 1000 | 500 | 400 | 200 | 100 | 75 | 50 | 40 | 20 | 15 | 10 |
| 20 | 2000 | 1000 | 800 | 400 | 200 | 150 | 100 | 80 | 40 | 30 | 20 |
| 30 | 3000 | 1500 | 1200 | 600 | 300 | 225 | 150 | 120 | 60 | 45 | 30 |
| 40 | 4000 | 2000 | 1600 | 800 | 400 | 300 | 200 | 160 | 80 | 60 | 40 |
| 50 | 5000 | 2500 | 2000 | 1000 | 500 | 375 | 250 | 200 | 100 | 75 | 50 |
| 60 | 6000 | 3000 | 2400 | 1200 | 600 | 450 | 300 | 240 | 120 | 90 | 60 |
| 70 | 7000 | 3500 | 2800 | 1400 | 700 | 525 | 350 | 280 | 140 | 105 | 70 |

Dimension d'un côté de la maquette (en cm) en fonction de la longueur du territoire (en km) et de l'échelle

Scénarios d'usages des maquettes 3D du territoire de Thau

| | Situation | Public concerné | Niveau de participation | Activités envisagées | Infos représentées sur la (les) maquette(s) | Effets visés | Méthode d'évaluation |
|--------------------|---|------------------------------|---|--|--|---|---|
| Scénario 1a | Manifestation grand public. <i>NB : la maquette (ou les maquettes) n'est qu'un support parmi d'autres</i> | Tout public | Information | Montrer le territoire de Thau (extension géographique, contenu) | Fond de référence : tâches urbaines 2005 + lagune + espace agricole + espace naturel + route | - Point d'attraction pour amener les gens à consulter les autres supports de l'exposition et à engager un dialogue - Contribuer à développer une identité territoriale (ancrer l'emprise spatiale du territoire de Thau et ses caractéristiques dans la tête des gens) | <ul style="list-style-type: none"> • Observation humaine (+ vidéo) • Entretien semi-directif avec les animateurs • Entretien semi-directif avec qq participants • Questionnaire ad-hoc distribué aux participants |
| | | Tout public | Information | Faire prendre connaissance des premiers résultats des groupes de travail du SCOT | Variables selon phase SCOT (éléments de diag, actions envisagées, ...) Ex : Etalement 44-> 2005, Lieux conflits usages | - Renforcer la visibilité et la compréhension du projet SCOT auprès de la population - Améliorer la compréhension de l'état actuel et du fonctionnement du territoire (ex : prise de conscience de la dynamique de l'étalement urbain) | Idem ci-dessus |
| Scénario 2 | Enquête publique sur le SCOT <i>NB : recueil d'avis sur maquette en complément de techniques de recueil d'avis plus classiques</i> | Tout public | Information Consultation Concertation | <ul style="list-style-type: none"> - Exprimer/recueillir des avis (rédigés sur des fiches et fixés sur la maquette). - Consulter les avis des autres. <i>NB : la procédure devra être claire et communiquée au public.</i> | Variables selon la phase du SCOT (éléments de diagnostic, actions envisagées, ...) | <ul style="list-style-type: none"> - Point d'attraction pour amener les gens à se rencontrer et à dialoguer - Point d'attraction pour inciter les gens à réfléchir et à exprimer des avis - Faire prendre conscience de la diversité des points de vue - Renforcer l'intérêt et la confiance dans le projet de SCOT - Contribuer à développer une identité territoriale (ancrer l'emprise spatiale du territoire de Thau et ses caractéristiques dans la tête des gens) | Idem ci-dessus |
| Scénario 3 | Réunions d'élus (10 à 20 personnes) | Elus et quelques techniciens | Information Consultation Concertation | Partager des informations techniques sur un fond de référence | <ul style="list-style-type: none"> - Fond de référence : tâches urbaines 2005 + lagune + espace agricole + espace naturel + routes - Infos techniques sur l'état du territoire et/ou les interactions et/ou les dynamiques | <ul style="list-style-type: none"> - Dynamiser les réunions (debout, autour de la maquette). - Renforcer les discussions informelles et interpersonnelles pendant les pauses. - Servir de support visuel et fournir des points d'ancrage avec la réalité du terrain pour structurer les discussions. - Faciliter l'expression des différents points de vue et la prise de conscience de leur diversité. - Partager et harmoniser le niveau de connaissance global sur l'état actuel du territoire. - Améliorer la prise de conscience des interdépendances sur le territoire entre les activités, entre les activités et l'environnement. | <ul style="list-style-type: none"> - Observation humaine - Entretien semi-directif avec qq participants |

| | | | | | | | |
|-------------------|---|---|---------------------------------------|---|---|--|--|
| Scénario 4 | Ateliers des Groupes de Travail et des Groupes d'intégration du SCOT (5 à 15 personnes) | Techniciens (Etat et collectivité) Acteurs professionnels et associatifs concernés | Information Consultation Concertation | Recueillir et partager des informations techniques sur un fond de référence Réfléchir au préalable aux différents postes de légende et à leur représentation sur la maquette | - Fond de référence : tâches urbaines 2005 + lagune + espace agricole + espace naturel + routes - Infos techniques sur l'état du territoire et/ou les interactions et/ou les dynamiques (déjà représentées ou ajoutées par les participants) | - Dynamiser les réunions (debout, autour de la maquette). - Renforcer les discussions informelles et interpersonnelles pendant les pauses. - Servir de support visuel et fournir des points d'ancrage avec la réalité du terrain pour structurer les discussions. - Faciliter l'expression des différents points de vue et la prise de conscience de leur diversité. - Partager et harmoniser le niveau de connaissance global sur l'état actuel du territoire. - Améliorer la prise de conscience des interdépendances sur le territoire entre les activités, entre les activités et l'environnement. - Améliorer dans le SCOT et le SAGE la qualité du diagnostic et des programmes d'actions envisagés. | - Observation humaine - Entretien semi-directif avec qq participants - Questionnaire ad-hoc distribué aux participants |
| Scénario 5 | Animation en collège | Classe niveau 4 ^{ème} ou 3 ^{ème} (environ 30 élèves) | Information Consultation | Faire connaître le territoire et en particulier les contraintes liées à la gestion de l'eau | Fond de référence : tâches urbaines 2005 + lagune + espace agricole + espace naturel + routes Zones humides notamment salins et marais Zones protégées | - Se situer dans le territoire du bassin de Thau - Comprendre le fonctionnement dynamique du bassin versant, de la lagune et des zones humides - Comprendre que le milieu naturel n'est pas indépendant des activités humaines et que les deux sont inter-dépendants | 1/ Demander aux élèves de positionner spontanément les éléments suivants : bassin versant, zones humides, salins, lagune, lido... 2/ Leur faire ensuite positionner ces éléments sur la maquette de l'étang Comparer infos avant - après |
| Scénario 6 | Animation en collège | Classe niveau 4 ^{ème} 3 ^{ème} (environ 30 élèves) | Information Consultation | Faire imaginer aux élèves le champ du possible dans l'évolution du territoire | Fond de référence : tâches urbaines 2005 + lagune + espace agricole + espace naturel + routes Bathymétrie de l'étang | - Imaginer le territoire : <ul style="list-style-type: none"> • Avec une élévation du niveau de la mer • Avec un doublement de la population (urbanisme et déplacements) • Avec une disparition de l'agriculture... | - Faire lister spontanément les causes de changements possibles du territoire et leurs effets. - Faire une simulation sur maquette. - Comparer ce qui est identifié à ce qui avait été pressenti |

Table des matières détaillée

TOME 1 : CONSTRUCTION DE L'OBJET DE RECHERCHE ET FONDEMENTS THEORIQUES

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION : CONSTRUCTION DE L'OBJET DE RECHERCHE | 1 |
| I. LE CONTEXTE DE LA RECHERCHE : LA QUESTION CENTRALE DU SENS DANS LES NOUVEAUX PROJETS DE TERRITOIRE | 1 |
| I.1. <i>Des territoires sous l'influence de grands paradigmes</i> | 1 |
| I.2. <i>L'interaction du développement local et de l'intelligence territoriale</i> | 3 |
| I.3. <i>Les territoires locaux au défi de la rationalisation de l'action publique</i> | 6 |
| I.4. <i>Vers un enjeu de sens pour l'intelligence territoriale ?</i> | 9 |
| II. HYPOTHESES ET QUESTIONS DE RECHERCHE | 14 |
| III. LA POSTURE EPISTEMOLOGIQUE ASSOCIEE A NOTRE RECHERCHE | 16 |
| III.1. <i>Une recherche ancrée dans une approche communicationnelle et le paradigme du constructivisme</i> | 17 |
| III.2. <i>Une recherche positionnée dans les sciences de l'information et de la communication</i> | 19 |
| III.2.1. Genèse de la recherche | 19 |
| III.2.2. Une ouverture nécessaire à l'interdisciplinarité | 20 |
| IV. METHODOLOGIE | 25 |
| IV.1. <i>Le choix d'une recherche-intervention</i> | 26 |
| IV.2. <i>Posture éthique du chercheur-intervenant</i> | 29 |
| IV.3. <i>Le choix de la méthode de l'étude de cas</i> | 32 |
| IV.4. <i>Principal terrain de recherche : le territoire de Thau</i> | 34 |
| IV.4.1. Un territoire sous le signe de l'eau | 35 |
| IV.4.2. Les outils récents et actuels de développement de ce territoire | 37 |
| IV.4.3. La mise en place d'une approche concertée sur le territoire | 38 |
| IV.4.4. Un territoire sous l'emprise des reconfigurations intercommunales | 39 |
| IV.5. <i>Trois niveaux de cadrage de l'étude de cas</i> | 40 |
| IV.6. <i>Diversité des matériaux mobilisés</i> | 41 |
| IV.6.1. Observations directes d'événements particuliers | 42 |
| IV.6.2. Les entretiens semi-directifs | 42 |
| IV.6.3. Dispositifs socio-techniques d'information et de communication | 43 |
| IV.6.4. Analyse de documents et d'archives | 44 |
| IV.6.5. Analyse des sites Web, des blogs et des médias locaux | 45 |
| IV.6.6. Résultats de sondages et d'enquêtes externes | 49 |
| V. PLAN DE LA THESE | 49 |
| PARTIE I : FONDEMENTS THEORIQUES DE LA RECHERCHE | 54 |
| VI. RETOUR SUR LE CONCEPT DE TERRITOIRE ET DE SES REPRESENTATIONS | 55 |
| VI.1. <i>Acceptions classiques et limites d'un concept multidimensionnel</i> | 55 |
| VI.1.1. Territoires biophysiques | 55 |
| VI.1.2. Territoires politiques | 56 |
| VI.1.3. Grands territoires | 56 |
| VI.1.4. Territoire appropriés | 57 |
| VI.1.5. Territoires mobiles | 57 |
| VI.1.6. Territoires numériques, territoires virtuels | 58 |
| VI.1.7. Articulation entre les différents territoires | 60 |
| VI.2. <i>Paradigme systémique</i> | 60 |
| VI.3. <i>Paradigme constructiviste, réalités et représentations</i> | 64 |
| VI.3.1. Réalités de premier et de deuxième ordre | 64 |

| | |
|---|-----|
| VI.3.2. Représentations de la réalité..... | 66 |
| VI.3.2.1. Clarification préalable du concept polysémique de représentation..... | 67 |
| VI.3.2.2. Réalité, représentation spatiale, connaissance, communication : quelle articulation ? | 70 |
| VI.3.3. Les représentations spatiales externes | 80 |
| VI.3.3.1. Diversité des représentations spatiales externes..... | 80 |
| VI.3.3.2. Propriétés intrinsèques des représentations spatiales externes | 83 |
| VI.3.3.3. Approche sémiotique des représentations spatiales externes | 84 |
| VI.3.3.4. Les enjeux territoriaux de l'articulation entre représentations internes et externes | 101 |
| VI.4. <i>Le territoire vu comme un système complexe</i> | 102 |
| VI.4.1. Le méta-modèle systémique de Schwarz | 102 |
| VI.4.1.1. Un cycle en quatre phases | 103 |
| VI.4.1.2. Un modèle en trois plans..... | 104 |
| VI.4.1.3. Une évolution à long terme..... | 105 |
| VI.4.2. Application du méta-modèle de Schwarz au système territoire..... | 106 |
| VI.4.2.1. Le plan physique | 107 |
| VI.4.2.2. Le plan logique | 109 |
| VI.4.2.3. Le plan existentiel ou l'émergence territoriale | 114 |
| VI.5. <i>Synthèse du chapitre VI</i> | 122 |
| VII. DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL CENTRALISE A LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE | 124 |
| VII.1. <i>Quelques grandes étapes en France et leurs liens avec les dimensions informationnelles et communicationnelles</i> | 124 |
| VII.1.1. L'approche centralisatrice des trente glorieuses..... | 125 |
| VII.1.2. Du localisme militant des années 1970 au décentralisme libéral des années 1980 .. | 125 |
| VII.1.3. Le retour de l'Etat dans les années 1990 : l'heure du projet et du contrat..... | 127 |
| VII.1.4. Les années 2000 : les nouveaux territoires au défi du développement durable et de la participation..... | 129 |
| VII.1.4.1. Une décentralisation inachevée..... | 129 |
| VII.1.4.2. Vers une gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux..... | 130 |
| VII.1.4.3. La généralisation du développement durable | 131 |
| VII.1.4.4. L'articulation entre l'urbain et le rural | 133 |
| VII.1.4.5. De l'intérêt général au bien commun | 135 |
| VII.1.5. Vers une recentralisation par un gouvernement à distance | 137 |
| VII.1.5.1. Quantification et publicité de la mesure de la performance..... | 141 |
| VII.1.5.2. Les limites d'un gouvernement à distance par les nombres pour un développement territorial endogène..... | 144 |
| VII.2. <i>Les spécificités de l'échelle intercommunale</i> | 160 |
| VII.2.1. Des territoires récents à une échelle stratégique..... | 161 |
| VII.2.2. Une légitimité politique à construire | 163 |
| VII.2.3. Des besoins inédits de connaissance territoriale multi scalaire et une redistribution des relations de pouvoir | 164 |
| VII.2.4. Une communication publique spécifique | 167 |
| VII.3. <i>Le concept de projet de territoire</i> | 171 |
| VII.3.1.1. De l'utilité du concept de projet..... | 171 |
| VII.3.1.2. Application du concept au projet de territoire | 176 |
| VII.4. <i>La gouvernance territoriale à l'épreuve de la participation</i> | 179 |
| VII.4.1. Les acteurs de la participation..... | 179 |
| VII.4.1.1. Diversité des acteurs territoriaux | 180 |
| VII.4.1.2. Statuts et rôles des acteurs | 184 |
| VII.4.1.3. Acteurs, rôles et processus décisionnel..... | 185 |
| VII.4.1.4. L'échelle de la participation | 189 |
| VII.4.1.5. Participation et style de gouvernance | 191 |
| VII.4.1.6. Elargir et approfondir la participation : un enjeu et un défi | 193 |

| | |
|--|-----|
| VII.4.1.7. Les bouleversements liés au passage du duo politico-administratif au tryptique participatif | 197 |
| VII.5. Synthèse du chapitre VII | 198 |
| VIII. UNE APPROCHE INFORMATIONNELLE ET COMMUNICATIONNELLE DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL | 201 |
| VIII.1. Les théories et modèles de communication | 201 |
| VIII.1.1. Le modèle télégraphique de Shannon | 201 |
| VIII.1.2. La communication pragmatique et le modèle de Palo Alto | 203 |
| VIII.1.2.1. Ses origines | 203 |
| VIII.1.2.2. Limites de l'approche | 204 |
| VIII.1.2.3. Prolongements actuels | 204 |
| VIII.1.3. La communication délibérative d'Habermas | 206 |
| VIII.2. TIC et développement territorial : entre espoir et risque de déterminisme technologique | 210 |
| VIII.2.1.1. Evolution du contexte technologique | 210 |
| VIII.2.1.2. Les espoirs placés dans les NTIC pour renforcer la participation | 213 |
| VIII.3. Panorama des recherches en sciences de l'information et de la communication sur le territoire | 215 |
| VIII.4. Intelligence territoriale : approche théorique et concepts liés | 216 |
| VIII.4.1. Genèse et définitions d'un concept en émergence | 216 |
| VIII.4.2. Intelligence territoriale et méta-modèle de Schwarz | 219 |
| VIII.4.3. Emergence d'un processus d'intelligence territoriale | 220 |
| VIII.4.3.1. La territorialité au cœur de l'intelligence territoriale | 221 |
| VIII.4.3.2. Capital formel territorial : du latent à l'explicite | 222 |
| VIII.4.3.3. Mutualisation de l'information : vers un territoire apprenant | 223 |
| VIII.4.3.4. Anticipation des risques et des ruptures | 225 |
| VIII.4.4. Intelligence territoriale et ingénierie territoriale : quelle articulation ? | 226 |
| VIII.5. Place de la médiation dans les processus d'intelligence territoriale | 228 |
| VIII.5.1. Le concept de médiation | 229 |
| VIII.5.2. Les concepts de dispositif et de Distic | 230 |
| VIII.5.2.1. Dispositif plutôt que système d'information | 231 |
| VIII.5.2.2. Dispositif Socio-Technique d'Information et de Communication (Distic) | 233 |
| VIII.5.2.3. Les actes de communication dans les Distic | 237 |
| VIII.5.2.4. Distic et médiation | 240 |
| VIII.5.3. Les concepts d'objet frontière et d'objet intermédiaire | 244 |
| VIII.5.3.1. L'objet frontière entre mondes sociaux hétérogènes | 245 |
| VIII.5.3.2. L'objet intermédiaire comme traceur et acteur de l'action collective | 247 |
| VIII.5.3.3. L'équipement de l'objet intermédiaire en objet frontière | 249 |
| VIII.6. Diversification des apprentissages et des formes de savoir dans le développement territorial | 250 |
| VIII.6.1. Précisions terminologiques | 250 |
| VIII.6.1.1. Données | 251 |
| VIII.6.1.2. Information | 252 |
| VIII.6.1.3. Degré de partage de l'information | 254 |
| VIII.6.1.4. Le DisticT comme méta-Distic | 255 |
| VIII.6.1.5. Savoir, connaissance, compétence | 255 |
| VIII.6.2. Diversité des formes de savoirs chez les acteurs territoriaux | 256 |
| VIII.6.2.1. Un modèle de l'expertise en pleine mutation | 257 |
| VIII.6.2.2. La reconnaissance progressive des savoirs locaux | 260 |
| VIII.6.2.3. Eléments de caractérisation des savoirs locaux | 262 |
| VIII.6.2.4. Articulation et légitimité des formes de savoirs dans l'action publique | 266 |
| VIII.6.3. Apprentissage | 267 |
| VIII.6.3.1. Modèles de rationalité et processus de décision | 268 |
| VIII.6.3.2. Théories de l'apprentissage | 273 |
| VIII.6.3.3. Apprentissages individuels et collectifs | 279 |
| VIII.6.3.4. Niveaux d'apprentissage au sein du système territoire | 282 |

| | |
|---|-----|
| VIII.6.3.5. Quelques freins à l'apprentissage..... | 284 |
| VIII.6.3.6. Apprentissages médiatisés par des artefacts au sein de Distic | 285 |
| VIII.6.3.7. Un prolongement des apprentissages par des mises en récit..... | 287 |
| VIII.7. Synthèse du chapitre VIII | 290 |

TOME 2 : DES ELEMENTS DE SENS DANS L'ELABORATION D'UN PROJET DE TERRITOIRE INTERCOMMUNAL. APPLICATION AU TERRITOIRE DE THAU

PARTIE II : MICRO-ANALYSE DU DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE DE THAU : PLACE DES REPRESENTATIONS SPATIALES AU SEIN DES DISTIC.....294

| | |
|---|-----|
| IX. DISTIC A BASE DE REPRESENTATIONS SPATIALES : PROPOSITIONS METHODOLOGIQUES POUR LEUR CONCEPTION | 295 |
| IX.1. Conception d'un Distic | 296 |
| IX.1.1. Paramètres généraux à prendre en compte | 296 |
| IX.1.2. Distic pérennes et Distic éphémères | 297 |
| IX.2. Paramètres propres aux représentations spatiales | 298 |
| IX.2.1.1. Fonctionnalités potentielles des représentations spatiales du point de vue des concepteurs..... | 299 |
| IX.2.1.2. Fonctionnalités des représentations spatiales selon le cycle de décision | 302 |
| IX.2.1.3. Adéquation des représentations spatiales aux cadres de référence des acteurs territoriaux | 303 |
| IX.3. Place des représentations spatiales dans les référentiels méthodologiques de l'ingénierie territoriale | 306 |
| X. CADRAGE 1 : DISTIC ET REPRESENTATIONS SPATIALES SUR THAU. ELARGISSEMENT DE LA COLLECTE ET DE L'INTERPRETATION DES SIGNES | 312 |
| X.1. Situation des Distic dans le développement de Thau | 312 |
| X.2. Panorama des Distic de Thau | 314 |
| X.3. Place et rôle du chercheur-intervenant dans ces Distic | 315 |
| X.4. Le cas des Distic du territoire numérique | 317 |
| X.4.1. Distic pérennes du SMBT : vers la capitalisation et la mutualisation des signes..... | 320 |
| X.4.1.1. Genèse de ces dispositifs..... | 320 |
| X.4.1.2. Caractéristiques de ces dispositifs..... | 321 |
| X.4.1.3. Fonctions remplies par ces dispositifs | 323 |
| X.5. Nature et fonctionnalités des représentations spatiales dans les Distic de Thau | 324 |
| X.5.1. L'ortho-photographie aérienne comme référentiel partagé et objet frontière..... | 324 |
| X.5.2. Les représentations de l'étalement urbain pour comprendre et gérer collectivement un phénomène complexe | 326 |
| X.5.2.1. Médiations au sein du Distic du groupe de travail sur l'étalement urbain | 328 |
| X.5.2.2. Médiations du diagnostic de l'étalement urbain vers l'espace public..... | 337 |
| X.5.2.3. Diffusion à l'échelle intercommunale des représentations de l'étalement urbain | 341 |
| X.5.2.4. Percolation des représentations vers des Distic à l'échelle communale | 342 |
| X.5.2.5. Des éléments de preuve et d'expertise pour s'affirmer vis-à-vis de l'Etat..... | 344 |
| X.5.2.6. Médiations au sein du Distic sur l'élaboration du projet d'aménagement du SCOT | 345 |
| X.5.2.7. Circulation des représentations de l'étalement urbain de Thau en dehors du territoire | 349 |
| X.5.2.8. Conclusion | 349 |
| X.5.3. La maquette physique en 3D : une Antic aux multiples médiations | 351 |
| X.5.3.1. Analyse sémiotique des maquettes | 353 |
| X.5.3.2. Des artefacts cognitifs aux affordances spécifiques | 354 |
| X.5.3.3. Des fonctionnalités multiples prévues et imprévues | 356 |
| X.5.4. La valorisation des savoirs locaux dans la constitution du capital formel territorial | 363 |

| | |
|--|-----|
| X.5.4.1. Externaliser et partager des représentations mentales du territoire | 363 |
| X.5.4.2. Agréger des savoirs écologiques tacites en savoirs collectifs explicites..... | 365 |
| X.5.4.3. Hisser les savoirs locaux au rang de savoirs experts..... | 368 |
| X.6. Synthèse du chapitre X..... | 382 |

PARTIE III : MACRO-ANALYSE DE L'EMERGENCE ET DE L'AUTONOMISATION DU TERRITOIRE DE THAU384

| | |
|--|-----|
| XI. SYNOPTIQUE DU CONTEXTE DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE DE THAU..... | 384 |
| XII. UN TERRITOIRE A L'IDENTITE ENCORE INCERTAINE EN 2005, MALGRE DES MARQUEURS SPATIAUX FORTS LIES A L'EAU..... | 388 |
| XII.1. « Thau », un mot à la sémiotique encore instable | 388 |
| XII.2. Une identité collective liée aux activités portuaires et lagunaires | 390 |
| XII.3. L'eau, génératrice d'interdépendances locales et de territorialité | 392 |
| XIII. CADRAGE 2 : LA GESTION DE LA LAGUNE COMME SYMBOLE DE CONQUETE D'AUTONOMIE ET D'AUTOREFERENCE..... | 395 |
| XIII.1. Charte intercommunale et projet de pays (1985-2003), une expérience collective sans capitalisation des signes | 395 |
| XIII.2. 1er contrat de lagune et SMVM (1990-1995), deux symboles de l'autorité de l'Etat pour une territorialité lagunaire..... | 397 |
| XIII.3. 2ème contrat de lagune et observatoire d'Apogée (1996-2001), symboles de la dépendance de Thau | 400 |
| XIII.4. La lagune en crise au service de l'autonomisation du territoire (2003-2005) - SMBT et approche intégrée | 404 |
| XIII.4.1. La négociation du 3ème contrat de lagune : un processus d'apprentissage en double boucle | 404 |
| XIII.4.2. Une stratégie technocratique annonciatrice d'un horizon de sens : approche intégrée et qualité environnementale..... | 408 |
| XIII.4.3. Le SMBT : une structure d'ingénierie et de médiation territoriale..... | 410 |
| XIII.5. Intelligence territoriale et « projet intention » porteur de sens (2005-2011) | 414 |
| XIII.5.1. Un dispositif de gouvernance au défi d'une approche holistique en pleine réforme de l'Etat | 414 |
| XIII.5.2. Des choix initiaux de gouvernance catalyseurs d'intelligence territoriale | 416 |
| XIII.5.3. Le rôle des outils de planification dans l'autonomisation du territoire..... | 419 |
| XIII.5.3.1. Le remplacement du Schéma de Mise en Valeur de la Mer par un volet maritime du Scot : un symbole fort d'émancipation du territoire | 420 |
| XIII.5.3.2. Le projet du Scot comme esquisse d'une ambition politique..... | 422 |
| XIII.5.4. Basculement vers l'image d'un territoire pilote aux yeux des professionnels de l'eau et de l'aménagement..... | 425 |
| Récapitulatif sur le processus de territorialisation de Thau | 427 |
| XIII.6. | 427 |
| XIII.7. Synthèse du chapitre XIII | 429 |
| XIV. CADRAGE 3 : TERRITORIALISATION DE THAU OU INSERTION DANS UNE « GRANDE AGGLO » ? | 432 |
| XIV.1. Thau, un déficit initial d'image face à Montpellier la communicante | 434 |
| XIV.2. Des intercommunalités au démarrage difficile..... | 436 |
| XIV.3. Une culture politique locale peu propice au dialogue interterritorial..... | 438 |
| XIV.3.1. Un leadership politique de fief..... | 438 |
| XIV.3.2. Région, Département et Agglo de Montpellier : une rivalité historique aux coalitions changeantes..... | 440 |
| XIV.4. Une première tentative de fusion Montpellier-Thau en 2005 : l'absence de « projet-intention » partagé | 442 |
| XIV.4.1. Compétition et mondialisation : le discours mythique sur la Grande Agglo..... | 442 |
| XIV.4.2. Une adhésion conjoncturelle des grands élus de Thau | 444 |
| XIV.4.3. Le projet « Sète 2010 », un allié insuffisant pour la Grande Agglo | 444 |
| XIV.4.4. La rhétorique de la Grande Agglo : quand le périmètre et la démographie priment sur l'horizon de sens | 446 |

| | |
|---|------------|
| <i>XIV.5. La campagne municipale de 2008 : l'absence d'espaces publics délibératifs sur la recomposition de l'intercommunalité</i> | 451 |
| <i>XIV.6. 2ème tentative de fusion en 2009 : Thau à l'épreuve du marketing territorial montpelliérain</i> | 454 |
| XIV.6.1. Les avancées depuis la première tentative de 2005 | 455 |
| XIV.6.1.1. Première avancée : Des apprentissages collectifs sur Thau vecteurs de sens | 455 |
| XIV.6.1.2. Deuxième avancée : Un document de cadrage régional pour un développement multiscalaire et le concept de métropole en réseau | 456 |
| XIV.6.1.3. Troisième avancée : l'annonce d'un changement de méthode par rapport à 2005 | 460 |
| XIV.6.2. Une vaste campagne de marketing territorial au service du projet de grande agglomération | 464 |
| XIV.6.2.1. Des sondages comme révélateurs d'une opinion publique sur la grande agglomération | 465 |
| XIV.6.2.2. Une campagne de publicité comme révélateur d'une territorialité vécue encore inexprimée | 469 |
| XIV.6.2.3. L'extension du tramway montpelliérain : un projet à visée performative révélateur des apprentissages sur Thau | 471 |
| XIV.6.3. Le « projet de territoire » : une ressource symbolique et fonctionnelle dans une période d'aléa | 480 |
| XIV.6.3.1. Le projet comme symbole d'une intention politique partagée : le projet du Scot de Thau | 480 |
| XIV.6.3.2. Le projet comme instrument de marketing communicationnel au service d'une stratégie de conquête : le projet de « Grande Agglomération » montpelliérain | 481 |
| XIV.6.3.3. Le projet comme ressource pour assoir et consolider des leaderships politiques : le projet de Thau Agglomération | 484 |
| XIV.6.3.4. Le projet comme outil de médiation et pour retrouver une autorité politique : le projet de la CCNBT | 488 |
| XIV.6.3.5. Les projets pour Thau : Une cacophonie médiatique ...mais révélatrice de valeurs convergentes | 489 |
| XIV.6.3.6. L'échec sémiotique de la démarche montpelliérain | 492 |
| XIV.6.3.7. La question plus vaste d'une inter-territorialité de sens à l'échelle métropolitaine | 494 |
| <i>XIV.7. Synthèse du chapitre XIV</i> | 497 |
| DISCUSSION ET CONCLUSION | 502 |
| XV. APPORTS DE LA RECHERCHE | 502 |
| XV.1. Retour sur les hypothèses et discussion | 502 |
| XV.2. Apports méthodologiques | 507 |
| XVI. LIMITES DE LA RECHERCHE | 509 |
| XVII. PERSPECTIVES | 511 |
| XVII.1. Perspectives en lien avec le terrain d'étude : vers une montée en puissance de l'intelligence territoriale ? | 512 |
| XVII.2. Perspectives dans le champ des SIC : un investissement théorique et pragmatique pour une approche spatiale de l'intelligence territoriale | 513 |
| LISTE DES FIGURES | 516 |
| LISTE DES TABLEAUX | 520 |
| LISTE DES SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS | 522 |
| BIBLIOGRAPHIE | 527 |
| ANNEXES | 569 |
| ANNEXE 1 : LISTE DES SITES WEB CONSULTÉS EN LIEN AVEC LE TERRITOIRE DE THAU | 570 |
| ANNEXE 2 : PROCESSUS DE FABRICATION D'UNE MAQUETTE EN 3D | 573 |
| TABLE DES MATIÈRES DÉTAILLÉE | 578 |

Pierre MAUREL

Laboratoire I3M, Université du Sud Toulon Var

**Signes, Données et Représentations Spatiales : des éléments de sens
dans l'élaboration d'un projet de territoire intercommunal.**

Application au territoire de Thau.

RESUME

A l'heure d'une société marquée par les technologies de l'information, les territoires locaux sont soumis à des formes de développement de plus en plus dictées et encadrées par le haut, basées sur les paradigmes de l'économie mondialisée et du développement durable. La question est alors de savoir comment ces territoires peuvent promouvoir un développement endogène qui fasse sens pour les acteurs locaux. Pour ce faire, nous inscrivons notre recherche dans les sciences de l'information et de la communication en mobilisant le concept d'intelligence territoriale. Nous apportons notre contribution à cette approche en approfondissant le rôle que peut jouer la dimension géographique dans les dispositifs socio-techniques d'information et de communication (Distic) à l'échelon des territoires intercommunaux. Nous adoptons pour cela une posture de recherche-intervention qui alterne des réflexions théoriques avec des observations et interventions empiriques sur une étude de cas, celle du territoire de Thau. Les représentations spatiales, comme produits médiatiques constitutifs des Distic offrent une diversité de propriétés sémiotiques et de fonctionnalités que nous mettons en évidence. Nous utilisons aussi le métamodèle de Schwarz à un niveau macro pour rendre compte de la complexification et de l'autonomisation progressive du territoire de Thau sur les vingt dernières années.

Mot clés : Distic, intelligence territoriale, médiation, objet-frontière, projet de territoire, représentations spatiales, sémiotique.

**Signs, Data and Spatial Representations : elements of meaning in the
development of territorial project at the intermunicipal level.**

Application to the Thau territory.

SUMMARY

At a time when information technology is ruling the world, local territories are subject to forms of development increasingly framed and dictated from above, based on the paradigms of the globalized economy and sustainable development. The issue then is to study how these territories can promote endogenous development that makes sense for local societies. To do so, we place our research in the field of information and communication sciences by using the concept of territorial intelligence. We contribute to this approach by deepening the potential role of the geographic dimension in "information and communication socio-technical arrangements", or *Distic*, at the level of inter-municipal territories. We adopt an action-research stance that alternates theoretical reflections with empirical observations and actions on the Thau territory case study. Spatial representations, as constitutive of Distic media products, offer a variety of semiotic properties and features that we highlight. We also use the Schwarz's meta-model on a macro level to highlight the complexity and the and the gradual empowerment of the Thau territory over the past twenty years.

Keywords : Distic, territorial intelligence, mediation, boundary objects, territorial project, spatial representations, semiotic